



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.281/1
van 27 juni 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
toekenning van steun voor de (her)aanleg van
bedrijventerreinen’

Op 28 mei 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot toekenning van steun voor de (her)aanleg van bedrijventerreinen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 juni 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 juni 2019.

*

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.

*

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de regelgeving met betrekking tot de steun voor de (her)aanleg van bedrijventerreinen te actualiseren en de procedure voor de subsidieaanvraag te vereenvoudigen. Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2013 ‘houdende subsidiëring van bedrijventerreinen’, dat wordt opgeheven (artikel 52 van het ontwerp).

3.2. Het ontwerp voorziet in steun voor voortrajecten (artikelen 5 tot 22), steun voor de (her)aanleg van bedrijventerreinen en steun voor strategische bedrijventerreinen (artikelen 23 tot 49).

4. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door de artikelen 43 tot 55 en 81 van het decreet van 13 juli 2012 ‘ruimtelijke economie’, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaraan wordt gerefereerd in het eerste en het tweede lid van de aanhef van het te nemen besluit.

VORMVEREISTEN

5.1. Het ontwerp voorziet in een steunregeling voor infrastructuurvoorzieningen voor bedrijventerreinen. Het valt daarbij niet uit te sluiten dat bepaalde vormen van steun die op basis van het ontworpen besluit zullen worden verleend, te beschouwen zijn als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

5.2. Artikel 3, § 2, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat het Agentschap Innoveren en Ondernemen bij de toepassing van het ontworpen besluit nagaat of er sprake is van staatssteun in de zin van artikel 107 VWEU, op basis van het Europese regelgevend kader over staatssteun met inbegrip van de mededeling van de Commissie ‘betreffende het begrip 'staatssteun' in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie’ (2016/C 262/01).

Artikel 3, § 2, derde lid, van het ontwerp bepaalt dat de steun voor de werken bedoeld in artikel 28, eerste lid, 7° tot 9°, van het ontwerp onder de algemene groepsvrijstellingsverordening valt.

Artikel 3, § 2, vierde lid, van het ontwerp bepaalt dat, indien er sprake is van staatssteun, een rechtvaardigingsgrond moet worden gezocht in de Europese staatssteunregeling, bij voorkeur in de algemene groepsvrijstellingsverordening, dan wel in de andere onderdelen van de Europese regelgeving inzake staatssteun of via een aanmelding bij de Europese Commissie.

Artikel 3, § 3, van het ontwerp, ten slotte, verwijst naar het van toepassing zijn van sommige voorwaarden bepaald in hoofdstuk I van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

5.3. Zoals uit het voorgaande blijkt, is artikel 3 van het ontwerp, waarvan moet worden aangenomen dat het beoogt de toepassing van de Europese staatssteunregelgeving op de ontworpen regeling nader te regelen, op het eerste gezicht niets meer dan een herhaling of parafrasering van of een verwijzing naar bepaalde Europeesrechtelijke regels inzake het verlenen van staatssteun. De vraag of en in welke mate de ontworpen regeling *in concreto* het verlenen van staatssteun inhoudt, alsook of in dat geval, overeenkomstig artikel 108, lid 3, VWEU, een aanmelding vereist is bij de Europese Commissie, wordt doorgeschoven naar het niveau van de individuele beslissing over de gevraagde steun. Het lijkt er dan ook op dat artikel 3 van het ontwerp grondig moet worden herzien, waarbij de toepassing van de Europeesrechtelijke regels inzake staatssteun op de ontworpen regeling duidelijker tot uitdrukking moet worden gebracht en concreter moet worden gemaakt. In geval van twijfel over de toepassing van voornoemd artikel 108, lid 3, VWEU op de ontworpen regeling, doen de stellers van het ontwerp er goed aan om ook deze regeling aan te melden bij de Europese Commissie, gelet op de sanctie die aan niet-aanmelding is verbonden, of minstens in overleg te treden met de Europese Commissie teneinde hieromtrent zekerheid te verkrijgen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

6. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen waarin aan de minister bevoegd voor de Economie bevoegdheden worden toegekend op een wijze die niet in overeenstemming is met de publiekrechtelijke beginselen inzake delegatie. Aangenomen wordt immers dat de Vlaamse Regering slechts verordenende bevoegdheid kan overdragen aan een minister, voor zover die overdracht van bevoegdheid betrekking heeft op bijkomstige of detailmatige maatregelen die nodig zijn voor het uitvoeren of toepassen van een regeling waarvan de basisvoorschriften door

de Regering zelf zijn vastgesteld en met betrekking tot welke de minister enkel over de bevoegdheid beschikt om eraan nadere invulling te geven.

Een aantal van de in het ontwerp voorkomende bepalingen delegeren evenwel bevoegdheden aan de minister die niet kunnen worden beschouwd als betrekking hebbende op bijkomstige of detailmatige maatregelen tot regeling waarvan delegaties aan een minister beperkt dienen te blijven, of die in te algemene bewoordingen zijn omschreven, waardoor niet valt uit te sluiten dat aan de minister verderstreckende bevoegdheden worden gedelegeerd dan uitsluitend die om bijkomstige of detailmatige maatregelen te nemen. Dergelijke delegatiebepalingen zijn in beide gevallen niet toegelaten.

Het gaat meer in het bijzonder om de volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 4, volgens hetwelk de minister vergelijkbare voorwaarden kan bepalen ten aanzien van de begunstigde die niet onder de toepassing van de wet van 17 juni 2016 ‘inzake overheidsopdrachten’ valt;

- artikelen 11, tweede lid, en 30, tweede lid, volgens dewelke de minister de subsidiepercentages en de maximale subsidiebedragen kan verminderen afhankelijk van de budgettaire middelen en de beleidsprioriteiten;

- artikel 25, derde lid, waarbij de minister bevoegd wordt gemaakt om de nadere regels van de kwaliteitsvoorwaarden te bepalen, evenals wat wordt verstaan onder klimaatneutraal bedrijventerrein;

- artikel 28, tweede lid, op basis waarvan de minister de opsomming van de werken vermeld in het eerste lid van dit artikel kan “verduidelijken en aanpassen” overeenkomstig de technische evolutie en de bedoeling van het decreet, het ontworpen besluit en de uitvoeringsbesluiten ervan.¹

7. Het ontwerp bevat ook een aantal delegaties aan de administrateur-generaal van het Agentschap Innoveren en Ondernemen. Deze dienen beperkt te blijven tot louter individuele, niet-verordenende bevoegdheden. Het verdient aanbeveling de in het ontwerp opgenomen delegaties in het licht daarvan aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

¹ Volgens de gemachtigde kan de minister op basis van deze delegatie ook bepaalde werken schrappen of toevoegen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Artikel 1

8. Artikel 1, 2°, van het ontwerp definieert het “afsluiten van het subsidiedossier” als “de kosten, vermeld in artikel 9 en 28, komen niet meer in aanmerking”. Deze definitie is inhoudelijk een normatieve bepaling, die als zodanig niet thuis hoort in een definitie. Overigens komt dat gedefinieerde begrip verder niet meer voor in het ontwerp. De betrokken definitie moet bijgevolg worden weggelaten uit artikel 1 van het ontwerp en formeel worden omgewerkt tot een normatieve bepaling van het ontwerp.

Artikelen 13 en 14

9. Het verdient aanbeveling om artikel 13, derde lid, van het ontwerp aan te vullen met de woorden “... dat door de administrateur-generaal wordt goedgekeurd” en in de inleidende zin van artikel 14 van het ontwerp de woorden “dat de administrateur-generaal heeft goedgekeurd,” weg te laten.

Artikel 23

10. In artikel 23, derde lid, van het ontwerp dient te worden verwezen naar “het eerste lid, 2°” (niet: “het tweede lid, 2°”).

Artikel 50

11. Artikel 50 van het ontwerp kan geen afbreuk doen aan 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’, waarin in een algehele terugvordering van subsidies wordt voorzien ingeval de voorwaarden waaronder de subsidie werd verleend niet werden nageleefd, de subsidie niet werd aangewend voor de doeleinden waarvoor ze werd verleend, of de noodzakelijke controle wordt verhinderd. Het is dan ook raadzaam om artikel 50 van het ontwerp te laten aanvangen met de zinsnede: “Met behoud van de toepassing van 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, vordert ...”.

Artikel 54

12. De datum van inwerkingtreding is in artikel 54 van het ontwerp niet ingevuld. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 september 2019. Hiermee kan worden ingestemd. Immers, in geen geval zou het besluit met terugwerkende kracht in werking kunnen treden, aangezien de voorwaarden daartoe *in casu* niet zijn vervuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME