



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.181/1
van 13 april 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de regels voor de relanceprojectoproep tot
subsidiëring van toeristische projecten van Vlaamse Meesters,
natuur en culinaire belevingen’

Op 14 maart 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de regels voor de relanceprojectoproep tot subsidiëring van toeristische projecten van Vlaamse Meesters, natuur en culinaire belevingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 april 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Wouter PAS, staatsraad, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 april 2022.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het regelen van de projectoproep met het oog op het subsidiëren van de toeristische projecten “Vlaamse Meesters”, “natuur” en “culinaire belevingen”. In het ontwerp worden onder meer de toekenningsvoorwaarden bepaald waaraan de aanvrager van de subsidie en het relanceproject moeten voldoen, worden de kostensoorten vastgesteld die voor subsidiëring in aanmerking komen en worden de hoogte van de subsidie en de verdeling ervan geregeld. Het ontwerp bevat voorts bepalingen betreffende de procedure van aanvraag, de beoordeling en toekenning van de subsidie, de betaling van de subsidie, het toezicht en de toepassing van de de-minimisverordening of de algemene groepsvrijstellingsverordening. Het ontwerp voorziet in de mogelijkheid van het sluiten van arbitrageovereenkomsten en dadingen met betrekking tot geschillen die uit de toepassing van het te nemen besluit kunnen voortvloeien.

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, § 1, 2°, en § 2, tweede lid, van het decreet van 19 maart 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid ‘Toerisme Vlaanderen’, waarin respectievelijk Toerisme Vlaanderen een aantal taken wordt opgedragen inzake het toeristische productaanbod en de Vlaamse Regering bevoegd wordt gemaakt om regels en voorwaarden vast te stellen indien het uitvoeren van de betrokken taken gepaard gaat met onder andere het verstrekken van een subsidie. Aangezien de in het ontwerp geregelde projectoproepen gebeuren in het kader van de relanceprovisie Vlaamse Veerkracht strekt ook artikel 82, derde lid, 6°, van het decreet van 23 december 2021 ‘houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022’ het ontwerp mee tot rechtsgrond. Deze laatste bepaling machtigt Toerisme Vlaanderen om verbintenissen aan te gaan in verband met “de financiering van projecten en initiatieven in het kader van het relanceplan en het plan Vlaamse Veerkracht voor de toeristische sector”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

3. Het verdient aanbeveling in artikel 1, 1°, van het ontwerp te preciseren dat het erin vermelde agentschap is opgericht in toepassing van het decreet van 28 maart 2014 ‘houdende machtiging tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Toegankelijk Vlaanderen in de vorm van een private stichting’.

4. In artikel 1, 6°, van het ontwerp moet verwezen worden naar artikel 29, niet naar artikel 30.

Artikel 2

5. Uit artikel 2 van het ontwerp volgt dat de administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen “of zijn gemachtigde” beslist over het toekennen van de subsidie. In artikel 30, eerste lid, van het ontwerp, wordt evenwel bepaald dat het de administrateur-generaal van Toerisme is die over het toekennen van de subsidie beslist, zonder dat nog melding wordt gemaakt van “zijn gemachtigde”. Beide bepalingen van het ontwerp dienen beter op elkaar te worden afgestemd.

Artikel 4

6. In artikel 4 van het ontwerp worden de mogelijke rechtsvormen opgesomd die de subsidieaanvrager dient aan te nemen om voor subsidiëring in aanmerking te komen. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of de betrokken opsomming wel voldoende rechtsvormen omvat en onbedoeld geen aanvragers uitsluit omdat ze niet één van de rechtsvormen aannemen die in artikel 4 van het ontwerp worden vermeld. Te denken valt bijvoorbeeld aan de stichtingen, zoals omschreven in artikel 1:3 van het Wetboek van vennootschappen en verenigingen van 23 maart 2019. Het uitsluiten van bepaalde rechtsvormen zou trouwens mogelijke vragen kunnen doen rijzen in het licht van het grondwettelijk gewaarborgde gelijkheidsbeginsel.

Artikel 8

7. In artikel 8, § 1, eerste lid, 2°, a), en b), van het ontwerp, wordt melding gemaakt van de “reason-to-come”.¹

Het geldt als een legistieke richtlijn dat vreemde woorden of uitdrukkingen die van vreemde talen zijn afgeleid zoveel mogelijk dienen vermeden te worden in een normatieve tekst. Er mag enkel gebruik van worden gemaakt indien die woorden of uitdrukkingen de bedoeling van de stellers van het ontwerp duidelijker weergeven dan de Nederlandse woorden dat doen en voor zover die woorden tevens ingang hebben gevonden in de Nederlandse taal.² Enkel indien het gebruik van de woorden “reason-to-come” aan die voorwaarden voldoet, kan het behoud ervan in het ontwerp worden gebillijkt. Ingeval dit niet het geval is, dienen zij te worden vervangen door een Nederlandstalige omschrijving.

Eenzelfde opmerking kan worden gemaakt met betrekking tot sommige andere omschrijvingen in het ontwerp, zoals de afkorting “SUP’s” (Stand Up Padding, ofwel staand op een board jezelf voortbewegen met een peddel, volgens de gemachtigde) in artikel 8, § 3, 5°, b), of de term “storytelling” in artikel 11, § 1, tweede lid, 1°, van het ontwerp.

¹ De betrokken omschrijving komt ook voor in artikel 28, eerste lid, 2°, a) en b), van het ontwerp.

² H. COREMANS, M. VAN DAMME, J. DUJARDIN, B. SEUTIN en G. VERMEYLEN, *Beginnelsen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, die Keure, 2016, nr. 171, p. 149.

8. In artikel 8, § 3 en § 4, van het ontwerp staan verschillende woorden tussen haakjes. Indien deze toevoegingen geen normatieve waarde hebben, worden ze het best weggelaten. Als de toevoegingen nodig geacht worden, moeten ze deel uitmaken van de zin of in een aparte zin worden opgenomen.

9. In artikel 8, § 5, van het ontwerp wordt bepaald dat de relanceprojecten voor de verhaallijnen Vlaamse Meesters en culinaire belevingen worden gerealiseerd op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en dat het relanceproject voor de verhaallijn natuur wordt gerealiseerd op de wandelnetwerken, langeafstandswandelingen en thematische lussen die gelegen zijn op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Het Vlaamse Gewest is op grond van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 9°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd voor het toerisme, binnen het eigen grondgebied. De Vlaamse Gemeenschap put uit artikel 4bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 de bevoegdheid “om Brussel te promoten op nationaal en internationaal niveau”. In het licht hiervan wordt in artikel 8, § 5, van het ontwerp, de verwijzing naar “het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest” het best vervangen door een verwijzing naar “het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad”.

10. In artikel 8, § 5, 2°, a), 2), van het ontwerp is sprake van de richtlijnen van Toerisme Vlaanderen. Volgens de gemachtigde betreft het de richtlijnen opgenomen in bijlage 2 bij het ministerieel besluit van 6 april 2016 ‘betreffende de uitvaardiging van bepalingen met betrekking tot de oproep 2016 tot het indienen van aanvragen voor investeringssubsidies en projectsubsidies voor fiets- en wandelnetwerken’ (Richtlijnen voor de bewegwijzering van toeristisch-recreatieve wandellussen, wandelnetwerken en toeristische voetgangersbewegwijzering). Dit ministerieel besluit is evenwel niet meer in werking. Er kan dus niet naar verwezen worden. De richtlijnen dienen in bijlage bij het ontwerp opgenomen te worden.

Artikelen 12, 13 en 14

11. In zoverre de artikelen 12 tot 14 van het ontwerp subsidievoorwaarden betreffen, horen zij eerder thuis in hoofdstuk 2, afdeling 3 ‘Het relanceproject’, van het ontwerp. In zoverre deze artikelen de procedure betreffen, horen de bepalingen thuis in hoofdstuk 4. In zoverre de bepalingen het toezicht na het verlenen van de subsidies betreffen, horen ze thuis in hoofdstuk 5.

Artikel 12

12. In artikel 12 van het ontwerp wordt verwezen naar het advies en de eindcontrole die opgesteld en uitgevoerd kunnen worden door de experts toegankelijkheid van Toerisme Vlaanderen. Het is evenwel niet duidelijk welk advies en welke eindcontrole hiermee bedoeld worden. De bepaling moet duidelijker worden gesteld.

Artikel 22

13. In artikel 22, § 1, van het ontwerp, wordt bepaald dat de ontvankelijke subsidieaanvragen die samen een totale score van minstens 120 punten behalen voor subsidiëring in aanmerking komen. Ook in artikel 29, § 4, tweede lid, wordt vermeld dat “samen een totale score van minstens 120” moet worden behaald opdat subsidieaanvragen voor subsidiëring in aanmerking zouden komen. Beide bepalingen overlappen derhalve, hetgeen het best wordt verholpen.

14. Het verdient aanbeveling in artikel 22, § 3, eerste lid, van het ontwerp de zinsnede “verdeelt het beoordelingsteam het subsidiebudget op een of meer van de volgende wijzen” te schrijven, in de plaats van de zinsnede “heeft het beoordelingsteam het recht om het subsidiebudget te verdelen op een of meer van de volgende wijzen”.

15. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe artikel 22, § 3, van het ontwerp zich verhoudt tot artikel 29, § 5, van het ontwerp. Op grond van artikel 29, § 5, 4°, wordt er immers steeds een rangschikking van de ontvankelijke subsidieaanvragen opgesteld, terwijl artikel 22, § 3, eerste lid, 2°, de indruk geeft dat zulk een rangschikking één mogelijke wijze van verdeling is.

De gemachtigde antwoordt:

“Artikel 29, § 5 van het ontwerpbesluit bepaalt (...)

Het beoordelingsteam maakt een rangschikking op van de ontvankelijke subsidieaanvragen bij toepassing van artikel 29, § 5, 4° van het ontwerpbesluit. In deze rangschikking komen enkel de subsidieaanvragen die bij toepassing van artikel 22, § 1 van het ontwerpbesluit een minimale totale score van 120 punten behalen.

Als het steunbudget ontoereikend blijft om alle ontvankelijke subsidieaanvragen met een minimale totaalscore van 120 punten een subsidie toe te kennen, heeft het beoordelingsteam het recht om een minimale score te bepalen die moet worden behaald om een subsidie te kunnen ontvangen. Deze minimale score wordt toegepast op de (initiële) rangschikking die is gemaakt bij toepassing van artikel 29, § 5, 4° van het ontwerpbesluit.

De rangschikking van het beoordelingsteam bij toepassing van artikel 22, § 3, eerste lid, 2° van het ontwerpbesluit is dezelfde rangschikking bij toepassing van artikel 29, § 5, 4° van het ontwerpbesluit, maar dan zonder de subsidieaanvragers die de minimale score zoals door het beoordelingsteam bepaald, niet halen.

Als dit als verwarrend wordt ervaren, kan artikel 22, § 3, eerste lid, 2° van het ontwerpbesluit eventueel als volgt worden aangepast:

‘§3. Als het vastgelegde subsidiebudget voor de relanceoproep van dit besluit ontoereikend is om alle ontvankelijke subsidieaanvragen een subsidie toe te kennen conform paragraaf 1 en 2, heeft het beoordelingsteam het recht om het subsidiebudget te verdelen op een of meer van de volgende wijzen, met het doel om tot een lijst van relanceprojecten te komen waarvoor het subsidiebudget toereikend is:

(...)

2° een minimaal te behalen score bepalen die hoger ligt dan de totale score van minstens 120 punten van artikel 22, § 1, waarbij:

a) de ontvankelijke subsidieaanvragen die de minimale score behalen of die beter scoren, voor subsidiëring in aanmerking komen;

b) de ontvankelijke subsidieaanvragen die de minimale score niet behalen, niet voor subsidiëring in aanmerking komen’.”

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 26

16. In artikel 26, eerste lid, 6°, van het ontwerp moet naar artikel 37 worden verwezen, niet naar artikel 27.

17. In artikel 26, derde lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat, als een of meer elementen ontbreken, niet correct zijn of niet waarheidsgetrouw zijn ingevuld in het aanvraagdossier, de subsidieaanvraag onontvankelijk “kan” verklaard worden en uitgesloten worden van de verdere procedure. In artikel 29, § 2, van het ontwerp, wordt bepaald dat het beoordelingsteam de subsidieaanvragen eerst op de ontvankelijkheid beoordeelt en dat een subsidieaanvraag niet ontvankelijk “is” als één van de erin opgesomde gevallen zich voordoet, waaronder het geval waarin de subsidieaanvraag niet voldoet “aan de voorwaarden, vermeld in artikel (...) 26”.

Er is een verschil op het vlak van de appreciatiebevoegdheid die aan de beoordelingscommissie wordt gelaten in beide voornoemde bepalingen van het ontwerp die op dat punt beter op elkaar moeten worden afgestemd.

Artikel 28

18. Zoals de gemachtigde bevestigt, dienen in artikel 28, eerste lid, 2°, van het ontwerp de vermeldingen van “natuur” te worden weggelaten aangezien de verhaallijn natuur het voorwerp uitmaakt van artikel 28, tweede lid, van het ontwerp.

19. In artikel 28, eerste lid, 5°, a) en b), van het ontwerp moeten de “drie puntjes” (“...”) worden weggelaten.

Artikel 29

20. In artikel 29, § 4, eerste lid, moeten de woorden “het informatie- en prestatiemoment, vermeld in paragraaf 3” worden vervangen door de woorden “het informatie- en presentatiemoment, vermeld in paragraaf 3”.

Artikel 34

21. In artikel 34, eerste lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de subsidie alleen wordt uitbetaald “op een Belgisch rekeningnummer op naam van de begunstigde subsidieaanvrager”.

Er zal op moeten worden toegezien dat de keuze voor de beperking tot een Belgisch rekeningnummer niet op gespannen voet komt te staan met Europeesrechtelijke beginselen zoals dat inzake het vrije verkeer. In dat verband lijkt het raadzaam om minstens rekeningen bij in België gevestigde kredietinstellingen van buitenlandse oorsprong bij de ontworpen regeling te betrekken en daartoe in plaats van naar “een Belgisch rekeningnummer” naar “een rekeningnummer bij een in België gevestigde kredietinstelling”³ te verwijzen.

Artikel 35

22. In artikel 35, derde lid, van het ontwerp wordt de verwijzing naar de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën het best gepreciseerd door te verwijzen naar de artikelen 72 tot 76 ervan.

23. Gevraagd waarom in artikel 35, derde lid, van het ontwerp wordt verwezen naar de wet van 7 juni 1994 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 betreffende de verklaringen te doen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen van elke aard, die geheel of gedeeltelijk ten laste van de Staat zijn’ en niet naar het koninklijk besluit van 31 mei 1933 zelf, antwoordt de gemachtigde dat het niet de bedoeling is de verwijzing te vergrendelen en dat kan verwezen worden naar het koninklijk besluit zelf. De tekst van het ontwerp wordt het best in die zin aangepast.

Artikel 39

24. Artikel 39 van het ontwerp moet als laatste artikel achteraan het ontwerp geplaatst worden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

³ Vgl. met, wat de wettelijke regeling met betrekking tot de Kruispuntbank van Ondernemingen betreft, artikel III.25 van het Wetboek van economisch recht.