

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 20 maart 1997 door de Minister van Economie verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende maatregelen met het oog op het vastleggen van de modaliteiten voor toekenning door de Minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren, van toelagen aan het wetenschappelijk en technisch onderzoek, met toepassing van de artikelen 2 en 3, § 1, 1º, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie", heeft op 17 april 1997 het volgende advies gegeven :

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, première chambre, saisi par le Ministre de l'Economie, le 20 mars 1997, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté royal "portant des mesures en vue de définir les modalités d'octroi par le Ministre ayant les Affaires économiques dans ses attributions, de subventions à la recherche scientifique et technique, en application des articles 2 et 3, § 1er, 1º, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne", a donné le 17 avril 1997 l'avis suivant :

1.1. Het voor advies aan de Raad van State voorgelegde ontwerp heeft, luidens van het verslag aan de Koning, tot doel "de aanpassing van de toekenningswijze van de toelagen, ten laste van de Staat, aan projecten van wetenschappelijk en technisch onderzoek ingediend door Collectieve Onderzoekscentra om de concurrerende positie van de bedrijven, en in het bijzonder van de K.M.O.'s, te verbeteren, in de strikte naleving van de federale en gewestelijke bevoegdheden verdeeld overeenkomstig artikel 6bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen".

1.2. Voorheen werden de bedoelde centra gesubsidieerd door het Instituut tot aanmoediging van het wetenschappelijk onderzoek in nijverheid en landbouw (IWONL) door middel van kredieten van het ministerie van Economische Zaken, met toepassing van de bepalingen van de besluitwet van 30 januari 1947 tot vaststelling van het statuut van oprichting en werking van de Centra, belast met de bevordering en de coördinatie van de technische vooruitgang van de verschillende takken van 's Lands bedrijfsleven, door het wetenschappelijk onderzoek. Bij koninklijk besluit van 19 december 1995 betreffende de ontbinding van het Instituut tot aanmoediging van het wetenschappelijk onderzoek in nijverheid en landbouw en de overdracht van zijn opdrachten, goederen, rechten en verplichtingen, werd het IWONL

.../...

ontbonden en werden zijn statutaire opdrachten overgedragen aan de departementen (1).

1.3. Volgens het verslag aan de Koning bij het voorliggend ontwerp veronderstelt de voortzetting van de voornoemde opdracht dat de minister tot wiens bevoegdheid de Economische Zaken behoren de toelagen zou kunnen toekennen op de in het besluit in ontwerp vastgestelde wijze.

Daartoe bepaalt het ontwerp zich inzonderheid tot de machtiging aan de Minister van Economische Zaken om de bedoelde toelagen toe te kennen en te beheren (artikel 1 van het ontwerp), tot het omschrijven van de toelage en de machtiging aan de Koning om de wijze en de voorwaarden van toekenning van de toelagen te bepalen (artikel 2 van het ontwerp), tot de machtiging aan de Koning om een commissie op te richten die advies moet verlenen vooraleer een toelage wordt toegekend (artikel 3 van het ontwerp) en tot het instellen van de verplichting een voorafgaande overeenkomst te sluiten tussen de Staat en de begunstigde van de toelage (artikel 4 van het ontwerp).

2.1. Blijkens het opschrift van het ontwerp en het verslag aan de Koning, wordt voor de bepalingen ervan een

(1) Dit koninklijk besluit is de uitvoering van artikel 74, § 3, eerste lid, van de wet van 6 augustus 1993 houdende sociale en diverse bepalingen, luidens welke bepaling de Koning, met het oog op de afschaffing van het IWONL, bij in Ministerraad overlegde besluiten, de overdracht regelt van de opdrachten, goederen, rechten en verplichtingen van het Instituut naar de diensten die Hij aanwijst.

rechtsgrond gezocht in de artikelen 2 en 3, § 1, 1^o, van de wet van 26 juli 1996 strekkende tot realisatie van de budgettaire voorwaarden tot deelname van België aan de Europese Economische en Monetaire Unie (hierna genoemd, de EMU-wet) (1).

2.2. Artikel 3, § 1, 1^o, van de EMU-wet bepaalt dat de Koning maatregelen kan nemen om "het bedrag, de voorwaarden en de wijze van toekennen van de subsidies, vergoedingen, uitkeringen en andere uitgaven vast te stellen, aan te passen of te verlagen die geheel of ten dele, rechtstreeks of onrechtstreeks, ten laste van de Staat zijn".

2.3. De aan de Koning verleende machtiging strekt tot het realiseren van een welbepaald doel, omschreven in artikel 2, § 1, van de EMU-wet. De Koning kan slechts maatregelen nemen "teneinde de toetreding van België tot de Europese Economische en Monetaire Unie mogelijk te maken en artikel 104C van het Verdrag betreffende de Europese Unie alsmede artikel 1 van het bijgevoegd Protocol betreffende de procedure bij buitensporige tekorten na te leven".

(1) De wetten, waarnaar verwezen wordt in het eerste en tweede lid van de aanhef leveren geen rechtsgrond op voor het ontwerp; artikel 6bis, §§ 2 en 3 van de voormelde bijzondere wet niet, omdat daarin louter een bevoegdheidsregeling is opgenomen; artikel 74 van de voormelde wet van 6 augustus 1993 niet, omdat deze bepaling zich ertoe beperkt het IWONL af te schaffen en de nadere regels daarvan te bepalen.

Artikel 3, § 1, 1^o, gelezen in samenhang met artikel 2, § 1, kan dus slechts rechtsgrond bieden voor maatregelen met een budgettair oogmerk.

2.4. Dat het oogmerk budgettair is brengt ook mee dat maatregelen welke kennelijk tot bijkomende uitgaven aanleiding zullen geven, niet geacht kunnen worden een bijdrage te leveren tot de in artikel 2, § 1, van de EMU-wet bepaalde doelstellingen. Zulke maatregelen vinden in beginsel dan ook geen rechtsgrond in die wet. Hetzelfde geldt trouwens ook ten aanzien van maatregelen die tot een vermindering van de inkomsten van de overheid zouden leiden (1).

2.5. Er kan niet worden ingezien hoe de ontworpen maatregelen, zoals hierboven geschetst, die kennelijk tot bijkomende uitgaven aanleiding zullen geven (2), een bijdrage kunnen leveren tot de hiervoren aangegeven doelstellingen, verwoord in artikel 2, § 1, van de EMU-wet. Aangezien het nastreven van die doelstellingen evenwel een voorwaarde uitmaakt voor het optreden van de Koning op grond van artikel 3 van dezelfde wet, heeft het voorliggend ontwerpbesluit derhalve geen voldoende rechtsgrond.

(1) Zie aldus, in verband met een verhoging van de investeringsaftrek voor onderzoek en ontwikkeling, het voorbeeld gegeven door de heer Maystadt, Minister van Financiën, Parl. Hand., Senaat, 24 juli 1996, p. 1656.

(2) Zie het advies van de Inspectie van Financiën : "Vanaf 1996 worden in uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst met de Gewesten van 5 april 1995, nieuwe beslissingen voorzien ten belope van 270,9 Mio F in 1996 en 297,6 Mio F in 1997".

3. In geval de regering zou overwegen een wetgevend initiatief te nemen teneinde alsnog een wettelijke rechtsgrond te verlenen aan het voorliggend ontwerp, meent de Raad van State nu reeds de aandacht van de regering te moeten vestigen op hetgeen volgt.

3.1. Artikel 92.1 van het EG-Verdrag bepaalt :

"Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet (1), zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde produkties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de Lid-Staten ongunstig beïnvloedt."

Het begrip "steunmaatregel" wordt door het Hof van Justitie en de Commissie ruim geïnterpreteerd, namelijk als een voordeel dat bepaalde ondernemingen of produkties ontvangen als resultaat van een door de overheid ondernomen stap (2).

(1) Het Verdrag voorziet in twee vormen van afwijkingen : afwijkingen de jure (artikel 92.2) en mogelijke afwijkingen (artikel 92.3). De beoordeling van laatstgenoemde afwijkingen behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de Europese Commissie. Onder meer sectorale steun behoort tot die laatste categorie (artikel 92.3. c).

(2) Zie JORIS, T., "Nationale steunmaatregelen en het Europees gemeenschapsrecht", MAKLU uitgevers, 1994, p. 55.

Een steunmaatregel veronderstelt aldus een directe of indirecte kost voor de openbare begroting. Dit karakter verdwijnt niet doordat de overheidsmaatregel bijvoorbeeld geheel of gedeeltelijk wordt gefinancierd uit van overheidswege verplicht gestelde bijdragen van de betrokken ondernemingen (1). Bovendien wordt geen onderscheid gemaakt naar de oorzaken of doeleinden der bedoelde maatregelen, doch wordt enkel gekeken naar hun gevolgen (2).

Ten aanzien van zulke maatregelen moet de procedure worden gevolgd bedoeld in artikel 93.3 van het Verdrag. Dit betekent dat de voorgenomen maatregel vooreerst moet worden aangemeld bij de Europese Commissie.

3.2. Gelet op het bepaalde in artikel 2 van het ontwerp, lijkt het ontwerp op het eerste gezicht te moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie in het kader van de voornoemde artikelen 92 en 93 EG-Verdrag, en dit vanzelfsprekend voorafgaand aan de adviesaanvraag bij de Raad van State.

(1) o.c., p. 55.

(2) Zie H.v.J., zaak 173-73, Italië/Commissie, Jur., 1974.

1.1. Selon le rapport au Roi, l'arrêté en projet soumis pour avis au Conseil d'Etat vise "à adapter les modalités d'octroi des subventions, à la charge de l'Etat, à des projets de recherche scientifique et technique présentés par les Centres de recherche collective en vue d'améliorer la position compétitive des entreprises, et en particulier des P.M.E., dans le strict respect des compétences fédérales et régionales réparties conformément à l'article 6bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles".

1.2. Auparavant les centres concernés étaient subventionnés par l'Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture (IRSIA) sur des crédits octroyés par le Ministère des Affaires économiques, en application des dispositions de l'arrêté-loi du 30 janvier 1947 fixant le statut de création et de fonctionnement de Centres chargés de promouvoir et de coordonner le progrès technique des diverses branches de l'Economie nationale, par la recherche scientifique. L'arrêté royal du 19 décembre 1995 relatif à la dissolution de l'Institut pour l'encouragement de la recherche scientifique dans l'industrie et l'agriculture (IRSIA) et au transfert de ses missions, biens, droits et obligations, a dissous l'IRSIA et transféré les missions statutaires aux départements (1).

1.3. Selon le rapport au Roi accompagnant le projet examiné, la continuité de la mission précitée postule que le ministre qui a les Affaires économiques dans ses attribu-

(1) Cet arrêté royal pourvoit à l'exécution de l'article 74, § 3, alinéa 1er, de la loi du 6 août 1993 portant des dispositions sociales et diverses, en vertu duquel, en vue de la suppression de l'IRSIA, le Roi règle, par arrêtés délibérés en Conseil des Ministres, le transfert des missions, biens, droits et obligations de l'Institut aux services qu'Il désigne.

tions puisse procéder à l'octroi des subventions en respectant les modalités que fixe l'arrêté en projet.

A cet effet, le projet se limite notamment à habiliter le Ministre des Affaires économiques à octroyer et à administrer les subventions concernées (article 1er du projet), à définir la subvention et l'habilitation qui autorise le Roi à fixer les modalités et conditions d'octroi des subventions (article 2 du projet), à habiliter le Roi à instituer une commission appelée à émettre un avis avant l'octroi d'une subvention (article 3 du projet) et à rendre obligatoire l'établissement d'une convention préalable entre l'Etat et le bénéficiaire de la subvention (article 4 du projet).

2.1. Selon l'intitulé du projet et le rapport au Roi, les dispositions du projet trouvent un fondement légal aux articles 2 et 3, § 1er, 1^o, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne (dénommée ci-après : loi UEM) (1).

2.2. L'article 3, § 1er, 1^o, de la loi UEM dispose que le Roi peut prendre des mesures pour "fixer, adapter ou

(1) Les lois auxquelles font référence les premier et deuxième alinéas du préambule ne procurent aucune base légale au projet; ni l'article 6bis, §§ 2 et 3, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, dès lors qu'il comporte simplement une règle de compétence; ni l'article 74 de la loi du 6 août 1993, dès lors que cette disposition se limite à supprimer l'IRSIA et à régler les modalités de cette suppression.

diminuer le montant, les conditions et les modalités d'octroi des subventions, indemnités, allocations et autres dépenses qui sont en tout ou en partie, directement ou indirectement, à la charge de l'Etat".

2.3. L'habilitation donnée au Roi vise à réaliser un objectif bien déterminé, défini à l'article 2, § 1er, de la loi UEM. Le Roi peut uniquement prendre des mesures "afin de permettre l'adhésion de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne et afin de respecter l'article 104C du Traité sur l'Union européenne et l'article 1er du Protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs qui y est annexé.".

L'article 3, § 1er, 1^o, lu en combinaison avec l'article 2, § 1er, peut donc procurer un fondement légal qu'aux mesures à finalité budgétaire.

2.4. Cette finalité budgétaire implique également que des mesures qui donneront manifestement lieu à des dépenses additionnelles, ne peuvent être réputées constituer une contribution aux objectifs fixés à l'article 2, § 1er, de la loi UEM. Pareilles mesures ne trouvent dès lors en principe pas de fondement légal dans cette loi. Il en va d'ailleurs de même des mesures qui donneraient lieu à une réduction des revenus de l'autorité (1).

(1) Voir ainsi, en ce qui concerne une majoration de la déduction pour investissement en recherche et développement, l'exemple donné par M. Maystadt, Ministre des Finances, Ann. Parl., Sénat, 24 juillet 1996, p. 1656.

2.5. L'on n'aperçoit pas en quoi les mesures en projet, qui viennent d'être esquissées ci-dessus et qui donneront manifestement lieu à des dépenses additionnelles (1), peuvent contribuer aux objectifs, indiqués ci-dessus, qui font l'objet de l'article 2, § 1er, de la loi UEM. Etant donné que la poursuite de ces objectifs constitue néanmoins une condition d'intervention du Roi sur la base de l'article 3 de cette même loi, le présent arrêté en projet est dès lors dépourvu d'un fondement légal suffisant.

3. Au cas où le gouvernement envisagerait de prendre une initiative législative afin d'encore conférer un fondement légal au présent projet, le Conseil d'Etat estime devoir dès à présent attirer l'attention du gouvernement sur ce qui suit.

3.1. L'article 92.1 du Traité C.E. dispose ce qui suit :

"Sauf dérogations prévues par le présent Traité (2), sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats

(1) Voir l'avis de l'Inspection des Finances : "Vanaf 1996 worden in uitvoering van de samenwerkingsovereenkomst met de Gewesten van 5 april 1995, nieuwe beslissingen voorzien ten belope van 270,9 Mio F in 1996 et 297,6 Mio F in 1997".

(2) Le Traité prévoit deux formes de dérogations : dérogations "de droit" (article 92.2) et dérogations possibles (article 92.3). L'appréciation de ces dernières relève de la compétence discrétionnaire de la Commission européenne. Les aides sectorielles, entre autres, appartiennent à cette dernière catégorie (article 92.3. c).

membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat sous quelque forme que ce soit, qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.".

La notion d'"aide" fait l'objet d'une interprétation large par la Cour de Justice et par la Commission : elle est considérée comme un avantage que reçoivent certaines entreprises ou productions par suite d'une démarche des pouvoirs publics (1).

Une aide suppose ainsi un coût direct ou indirect pour le budget public. Ce caractère ne disparaît pas en raison du fait que la mesure prise par le pouvoir public est entièrement ou partiellement financée par des contributions imposées par le pouvoir public aux entreprises concernées (2). En outre, il n'est fait aucune distinction selon les causes ou les objectifs des interventions concernées, seuls leurs effets sont pris en considération (3).

En ce qui concerne de telles mesures, il y a lieu de suivre la procédure prévue à l'article 93.3 du Traité, ce

(1) Voir : JORIS, T., "Nationale steunmaatregelen en het Europees gemeenschapsrecht", MAKLU uitgevers, 1994, p. 55.

(2) Idem, p. 55.

(3) Voir C.J.C.E., affaire 173-73, Italie/Commission, Jur., 1974.

qui signifie que la mesure envisagée doit tout d'abord être annoncée à la Commission européenne.

3.2. Eu égard à la règle énoncée à l'article 2 du projet, ce dernier paraît à première vue devoir être annoncé à la Commission européenne dans le cadre des articles 92 et 93 précités du Traité C.E., et ce, de toute évidence, préalablement à la demande d'avis au Conseil d'Etat.

.../...

De kamer was samengesteld uit

de Heren J. DE BRABANDERE,
Messieurs

M. VAN DAMME,
D. ALBRECHT,

G. SCHRANS,
E. WYMEERSCH,

Mevrouw A. BECKERS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

assessoren van de
afdeling wetgeving,
assesseurs de la
section de législation,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de
Nederlandse en de Franse tekst
werd nagezien onder toezicht van
de H. D. ALBRECHT.

Het verslag werd uitgebracht
door de H. P. DEPUYDT, auditeur.
De nota van het Coördinatiebureau
werd opgesteld en toegelicht door
de H. E. VANHERCK, referendaris.

La concordance entre la ver-
sion néerlandaise et la version
française a été vérifiée sous le
contrôle de M. D. ALBRECHT.

Le rapport a été présenté par
M. P. DEPUYDT, auditeur. La note
du Bureau de coordination a été
rédigée et exposée par M.
E. VANHERCK, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

A. BECKERS

J. DE BRABANDERE