



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.812/1/V
van 24 augustus 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 betreffende de subsidiëring van infrastructuur van ziekenhuizen, het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 houdende de procedureregels voor de subsidiëring van infrastructuur van ziekenhuizen en het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019 betreffende zorgstrategische planning’

Op 17 juli 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid, Gezin en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 4 september 2020,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 betreffende de subsidiëring van infrastructuur van ziekenhuizen, het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 houdende de procedureregels voor de subsidiëring van infrastructuur van ziekenhuizen en het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019 betreffende zorgstrategische planning’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 11 augustus 2020. De kamer was samengesteld uit Jan CLEMENT, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Pierre BARRA, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 augustus 2020.

*

(*) 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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt in de eerste plaats tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 ‘betreffende de subsidiëring van infrastructuur van ziekenhuizen’ (hierna: Subsidiebesluit).

Artikel 1 van het ontwerp past de definitie van de term “ziekenhuis” aan, zodat ook samenwerkingsverbanden in aanmerking komen voor financiering. Artikel 3 van het ontwerp voegt een regeling toe in artikel 6 van het Subsidiebesluit om dubbeltellingen te vermijden.

Artikel 2 van het ontwerp wijzigt artikel 5 van het Subsidiebesluit om het mogelijk te maken om buiten de strategische zorgplanning om dringende of onafwendbare investeringen te financieren. De overgangsregeling ter zake in artikel 13 van het Subsidiebesluit wordt bij artikel 5 van het ontwerp opgeheven. Artikel 6 van het ontwerp past de kruisverwijzingen in artikel 16 van het Subsidiebesluit daaraan aan.

Artikel 4 van het ontwerp voegt een nieuw artikel 6/2 in in het Subsidiebesluit met een permanente regeling voor hybride investeringen in diensten voor functionele ondersteuning of functionele diensten. Artikel 7 van het ontwerp heft artikel 17 van het Subsidiebesluit met de overeenstemmende overgangsregeling op.

2.2. In de tweede plaats wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 ‘houdende de procedureregels voor de subsidiëring van infrastructuur van ziekenhuizen’ (hierna: Procedurebesluit) aan die wijzigingen aangepast.

Artikel 8 van het ontwerp brengt in artikel 1 van het Procedurebesluit dezelfde aanpassing aan in de definitie van de term “ziekenhuis”. De artikelen 10 tot 12 van het ontwerp passen in de artikelen 8, 11 en 19 van het Procedurebesluit kruisverwijzingen aan naar de gewijzigde bepalingen van het Subsidiebesluit.

Artikel 9 van het ontwerp voorziet in een nieuw artikel 7, § 2, van het Procedurebesluit in de mogelijkheid voor de Vlaamse minister bevoegd voor het gezondheidsbeleid (hierna: de minister) om een oproep te lanceren voor investeringen in een innovatief project.

2.3. In de derde plaats wordt door de artikelen 13 tot 16 van het ontwerp ook het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2019 ‘betreffende zorgstrategische planning’ gewijzigd. Die aanpassingen hebben tot doel om ziekenhuizen – in het bijzonder psychiatrische en revalidatieziekenhuizen – die geen deel uitmaken van een locoregionaal

samenwerkingsinitiatief, zelfstandig een individueel zorgstrategisch plan te laten indienen, zonder dat die moeten worden ingebed in de regionale zorgstrategische plannen van het locoregionale samenwerkingsinitiatief. Artikel 17 van het ontwerp voert een correctie door in artikel 22 van het voornoemde besluit.

2.4. Overeenkomstig artikel 18 treedt het te nemen besluit in werking op 1 januari 2021, met uitzondering van de artikelen 1, 3, 4, 7, 8, 9 en 12, die in werking treden op (lees: uitwerking hebben met ingang van) 1 januari 2020.

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 6, tweede lid, van het decreet van 2 juni 2006 ‘tot omvorming van het Vlaams Infrastructuurfonds voor Persoonsgebonden Aangelegenheden tot een intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, en tot wijziging van het decreet van 23 februari 1994 inzake de infrastructuur voor persoonsgebonden aangelegenheden’ en in de artikelen 29 en 30 van het decreet van 20 maart 2009 ‘houdende diverse bepalingen betreffende het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’, zoals vermeld in de aanhef.

VORMVEREISTEN

4. In de adviezen 60.973/3 van 15 maart 2017 en 61.651/3 van 10 juli 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het Subsidiebesluit, heeft de Raad van State de overeenstemming van dat ontwerp met het DAEB-vrijstellingsbesluit¹ onderzocht. De thans ontworpen aanpassingen van het Subsidiebesluit liggen in het verlengde van de basisopties die in dat besluit zijn genomen.

Onder voorbehoud evenwel van hetgeen in opmerking 6 wordt uiteengezet over het ontworpen artikel 7, § 2, van het Subsidiebesluit (artikel 9 van het ontwerp), zijn er geen aanwijzingen dat een andere beoordeling in het licht van het DAEB-vrijstellingsbesluit nodig is, zodat op basis van de informatie waarover de Raad van State beschikt geen aanmelding bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vereist lijkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In de rubriek “Vormvereisten” in de aanhef moet ook melding worden gemaakt van het advies van de Inspectie van Financiën van 20 september 2019.

¹ Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’.

Artikel 9

6. Het ontworpen artikel 7, § 2, van het Subsidiebesluit (artikel 9 van het ontwerp), voorziet in de mogelijkheid voor de minister om een oproep te lanceren om aanvragen in te dienen voor investeringen in een innovatief project. De minister kan in de oproep de ‘modaliteiten’ van de aanvragen en de ‘modaliteiten’ van het innovatieve karakter van het project bepalen. De aanvragen worden ingediend en behandeld overeenkomstig de bepalingen van het Subsidiebesluit.

Het gebruik van het systeem van een oproep voor aanvragen voor investeringen is op zichzelf niet problematisch, maar het overlaten van het bepalen van zelfs de hoofdlijnen van de subsidievoorwaarden aan de minister in de vorm van een oproep, komt neer op een subdelegatie van de regelgevende bevoegdheid van de Vlaamse Regering die, ook als het bepalen van die subsidievoorwaarden zou gebeuren in de vorm van een ministerieel besluit, niet aanvaardbaar is. Er zal immers een beoordeling moeten gebeuren van de projecten en mogelijk ook een rangschikking gemaakt van de kandidaten, op basis van criteria die afwijken van de criteria die gelden voor het strategisch forfait, zonder dat zelfs de hoofdlijnen van die criteria worden geregeld in de ontworpen bepaling.

Voorts neemt de vermelding dat de aanvragen worden ingediend en behandeld overeenkomstig het Subsidiebesluit niet weg dat de procedure van een oproep verschilt van de procedure voor het strategisch forfait, zodat er onzekerheid bestaat over de te volgen procedure.

Het is ook onduidelijk of, en zo ja, op welke wijze projecten die tot stand komen op basis van de oproep vervolgens ook in aanmerking komen voor een strategisch forfait, of minstens voor een instandhoudingsforfait.

Ten slotte moet een voorbehoud worden gemaakt wat betreft de overeenstemming met de voorwaarden in het DAEB-vrijstellingsbesluit (zie opmerking 4), zodat mogelijk alsnog een aanmelding als staatssteun bij de Europese Commissie vereist zal zijn.

De conclusie is dat het ontworpen artikel 7, § 2, van het Subsidiebesluit grondig moet worden heroverwogen en op zijn minst zal moeten worden aangevuld met de zo-even aangehaalde elementen. Gezien de inhoudelijke beleidsopties die daarbij nog moeten worden genomen, moet de herwerkte tekst opnieuw om advies aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd.

Artikel 18

7. De terugwerkende kracht tot 1 januari 2020 die bij artikel 18 van het ontwerp wordt verleend aan de artikelen 1, 3, 4, 7, 8 en 12, kan worden gebillijkt in zoverre die tot doel heeft om subsidiëring mogelijk te maken voor samenwerkingsverbanden, en dat niet ten koste gaat van andere ziekenhuizen. Gelet op het feit dat de steun echter moet worden aangevraagd volgens procedures die pas bij dit ontwerp worden gecreëerd, is die terugwerkende kracht slechts zinvol als daarmee feitelijke lopende aanvragen die op deze wijzigingen anticiperen, moeten worden geregulariseerd.

Dat is echter anders voor artikel 9 van het ontwerp, aangezien de oproep voor innovatieve projecten in elk geval nog een optreden van de minister vereist. In dat geval is de terugwerkende kracht zinloos en moet daarvan worden afgezien.

Artikel 9 moet dan ook worden weggelaten in de opsomming in artikel 18 van het ontwerp en op het einde schrijve men “uitwerking hebben met ingang van” in plaats van “in werking treden op”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan CLEMENT