



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.921/1
van 2 maart 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de regels voor de relanceprojectoproep tot
subsiëring van toeristische projecten van recreatief en sportief
fietsen en bierbeleving’

Op 31 januari 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 recreatief en sportief fietsen en bierbeleving’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Katrien DIDDEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 maart 2022.

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. 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 “Recreatief en sportief fietsen” en “Bierbeleving”. 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, beoordeling en toekenning van de subsidie, alsmede de controle op de subsidie en voorziet in een mogelijkheid van het sluiten van arbitrageovereenkomsten en dadingen met betrekking tot geschillen waarmee de ontworpen regeling gepaard kan gaan.

3. 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 wordt bevoegd 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 het kader van “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

4. Rekening houdend met de omschrijving van de geografische voorwaarde waaraan het relanceproject voor de verhaallijn bierbeleving dient te voldoen, in artikel 8, vijfde lid, 2°, van het ontwerp, en waarin wordt gerefereerd aan “het grondgebied van het Vlaamse Gewest of van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest” dient, ter wille van de coherentie van de ontworpen regeling, aan het einde van artikel 1, 14°, van het ontwerp, waarin het begrip “verhaallijn bierbeleving” wordt gedefinieerd, te worden geschreven “... om de internationale reputatie van Vlaanderen en Brussel als bierbestemming te versterken”. Op die wijze wordt rekening gehouden

met de bevoegdheid die de Vlaamse Gemeenschap put uit artikel 4bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ “om Brussel te promoten op nationaal en internationaal niveau”.

Voorts lijkt ter wille van de leesbaarheid in artikel 1, 14°, van het ontwerp te moeten worden geschreven “... in Vlaanderen geïdentificeerd, ontwikkeld en gepromoot worden om de ...”.

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 31, 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 “de gemachtigde” van de administrateur-generaal. 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, 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 als 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

¹ De betrokken omschrijving komt ook voor in artikel 29, 2°, a) en b), van het ontwerp.

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

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 woorden “*customer journey*”, in de artikelen 11, § 1, 4°, b), en 29, 7°, a), van het ontwerp, en in hoofdstuk 1, zevende lid, 2°, van de bijlage bij het ontwerp.

8. Artikel 8, tweede lid, van het ontwerp, lijkt een algemene regeling in te houden die per verhaallijn nader wordt geconcretiseerd in artikel 8, derde en vierde lid. Aan de gemachtigde werd daarom gevraagd wat artikel 8, tweede lid, precies toevoegt aan het bepaalde in artikel 8, derde en vierde lid, en of het tweede lid van artikel 8 niet beter wordt geschrapt. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Klopt, het derde en vierde lid zijn een verdere uitwerking van het tweede lid, 1° en 2°. Het tweede lid geeft in 3° wel aan dat een combinatie van 1° en 2° mogelijk zijn, wat niet uitdrukkelijk in het derde en vierde lid is bepaald”.

Teneinde de leesbaarheid van de tekst te bevorderen, past het om het tweede lid van artikel 8 te schrappen en om het derde en het vierde lid van die bepaling telkens aan te vullen met een punt 3°, waarin wordt aangegeven dat ook een combinatie mogelijk is van hetgeen nu nog in artikel 8, tweede lid, 1° en 2°, van het ontwerp wordt bepaald.³

9. In artikel 8, derde lid, 2°, a), van het ontwerp, wordt geschreven “en ligt op een strategische locatie, zoals, maar niet beperkt tot, op een kruispunt van bestaande routes of ...”. De redactie van dergelijke zin klopt evenwel niet en er zou beter worden geschreven “en ligt op een strategische locatie, zoals bijvoorbeeld⁴ op een kruispunt van bestaande routes of ...”. Indien de tekst in die zin wordt aangepast, zal ook de redactie van de artikelen 8, derde lid, 2°, b), 8, vierde lid, 1°, a) en 2°, a), 14, tweede lid, 17 en 29, 8°, b), van het ontwerp, en van het zevende lid, 3°, van hoofdstuk 1 van de bijlage bij het ontwerp, het best op dezelfde wijze worden aangepast.

10. In het licht van hetgeen in dit advies reeds is opgemerkt onder randnummer 4, wordt aan het einde van artikel 8, vijfde lid, 2°, van het ontwerp, het best geschreven “wordt gerealiseerd op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad” in plaats van “wordt gerealiseerd op het grondgebied van het Vlaamse Gewest of van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest”.

³ Indien op deze suggestie wordt ingegaan, zal er wel op moeten worden toegezien dat de interne verwijzingen naar artikel 8 in andere bepalingen van het ontwerp, de bijlage inbegrepen (zie hoofdstuk 2 ervan), worden aangepast.

⁴ Of “onder meer”.

Artikelen 12 en 13

11. De artikelen 12 en 13 van het ontwerp vermelden subsidievoorwaarden met betrekking tot het relanceproject. Als zodanig horen zij veeleer thuis in hoofdstuk 2, afdeling 3, “Het relanceproject”. De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

“Artikel 12 bestaat uit drie leden, waarbij:

- het eerste lid het adviesbureau voor toegankelijkheid definieert,
- het tweede lid bepaalt dat het relanceproject maximaal toegankelijk moet zijn, en
- het derde lid de uitbetaling van het saldo van de subsidie koppelt aan een positief eindrapport inzake toegankelijkheid.

Hoofdstuk 2, afdeling 2 betreft de voorwaarden waaraan het relanceproject moet voldoen.

Artikel 12, tweede lid zou inderdaad als een extra punt 4° van artikel 8, eerste lid kunnen opgenomen worden.

Artikel 12 zou kunnen worden gereduceerd tot enkel het derde lid.

Het eerste lid (definitie) zou dan onder de definities van artikel 1 kunnen worden ondergebracht, gezien het ‘adviesbureau voor toegankelijkheid’ in voorkomend geval in twee artikels zou voorkomen, met name in artikel 8, eerste lid, 4° en artikel 12.

Idem wat betreft artikel 13, dat uit één lid bestaat, en integraal als een extra punt 5° van artikel 8, eerste lid zou kunnen worden opgenomen. Artikel 13 zou dan verdwijnen, zodat de nummering van de daaropvolgende artikels is aan te passen”.

De gemachtigde deelde voorts in verband met “het rapport van het adviesbureau voor toegankelijkheid”, in artikel 12, tweede lid, van het ontwerp, nog het volgende mee:

“Bij een eerste plaatsbezoek wordt een advies opgemaakt. Nadien wordt tijdens een volgend plaatsbezoek onderzocht of het advies werd opgevolgd en of er eventueel nog bepaalde geadviseerde aanpassingen moeten gebeuren vooraleer tot uitbetaling van het laatste deel van de subsidie overgegaan wordt. Zowel het advies als het rapport wordt aan de begunstigde ter kennis gebracht, die actief wordt betrokken tijdens het toegankelijkheidstraject”.

Met het oog op de duidelijkheid zou een beschrijving van deze procedure het best worden opgenomen in het volgens de suggestie van de gemachtigde te reduceren artikel 12 van het ontwerp.

Artikel 14

12. In artikel 14, tweede lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “de bezoekersbarometer van Toerisme Vlaanderen”. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“De bezoekersbarometer is een online rapporteringstool van Toerisme Vlaanderen, die nader uitgelegd wordt op onze website. Uiteraard geen probleem om deze ook in het

BVR nader uit te leggen. Hieronder gaat een voorstel van omschrijving, dat als bijkomend lid in artikel 14 zou kunnen worden ingevoegd

‘De bezoekersbarometer is een interactief, online rapport van Toerisme Vlaanderen met resultaten over de bezoekerscijfers van het toeristische vrijetijdsaanbod in Vlaanderen, beschikbaar op de website <https://toerismevlaanderen.be/nl/cijfers-en-onderzoek/toeristische-barometers/bezoekersbarometer> van Toerisme Vlaanderen’.

De door de gemachtigde geformuleerde suggestie tot aanvulling van de tekst van het ontwerp met een omschrijving van de beoogde bezoekersbarometer kan worden bijgetreden.

Artikel 18

13. De gemachtigde verstrekke in verband met het bepaalde in artikel 18, eerste lid, van het ontwerp, de volgende verduidelijking:

“Het aanbod kan worden voorzien, ofwel door een korting ofwel door extra ondersteuning. Hieronder gaat een voorstel tot aanpassing van het lid:

‘De begunstigde subsidieaanvrager voorziet in een aanbod in het kader van het netwerk 'Iedereen verdient vakantie' door het aanbieden van een korting op de prijs van een toegangsticket of door het inzetten van extra ondersteuning nodig om mensen met een vakantiedrempel te laten participeren’.

Met deze tekstsuggestie kan worden ingestemd.

14. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat de bedoeling is die ten grondslag ligt aan het bepaalde in artikel 18, tweede lid, van het ontwerp, waarvan sommige onderdelen niet direct een normatieve draagwijdte lijken te hebben. Zo wordt bijvoorbeeld in het betrokken lid gerefereerd aan de “bereidheid” in hoofde van de begunstigde subsidieaanvrager om samenwerkingsmogelijkheden te overwegen. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Het betreft hier een bereidheid om het aanbod aan te bieden op www.vakantieschakel.be. Toerisme Vlaanderen ziet dit niet als een absolute verplichting. De verplichting staat in het eerste lid. In de laatste zin vragen we dat de begunstigde in gesprek gaat met www.vakantieschakel.be en samen bekijkt om een aanbod aan te bieden via dit kanaal of niet. Het aantonen van de bereidheid ligt dan in een gesprek voeren met www.vakantieschakel.be om samen na te gaan of een aanbod kan of niet.

Hieronder gaat een voorstel tot aanpassing van artikel 18:

‘Als toeristische partner draagt de begunstigde subsidieaanvrager het 'Iedereen verdient vakantie'-verhaal mee uit. Dit veronderstelt minstens dat de begunstigde subsidieaanvrager het netwerk Iedereen verdient vakantie, onder andere aan de hand van het beeldmerk, in alle communicatie vermeldt’.

Met de door de gemachtigde gedane tekstsuggestie kan worden ingestemd.

Artikel 22

15. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, moeten in artikel 22 van het ontwerp de woorden “conform artikel 14” worden vervangen door de woorden “conform deze afdeling”.

Artikel 23

16. In artikel 23, § 1, van het ontwerp, wordt bepaald dat de ontvankelijke subsidieaanvragen die een totale score van minstens 120 punten behalen voor subsidiëring in aanmerking komen. Ook in artikel 30, § 4, tweede lid, wordt vermeld dat “een totale score van minstens 120 op 210” moet worden behaald opdat subsidieaanvragen voor subsidiëring in aanmerking zouden komen. Beide bepalingen overlappen derhalve, hetgeen het best wordt verholpen.

Artikel 25

17. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, moet aan het einde van artikel 25 van het ontwerp de zinsnede “..., vermeld in artikel 11 tot en met 21” worden vervangen door de zinsnede “..., vermeld in deze afdeling”.

Artikel 26

18. In artikel 26, eerste lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de subsidieaanvraag op elektronische wijze via het digitale subsidieloket van Toerisme Vlaanderen kan worden ingediend “volgens de voorwaarden die bepaald zijn op de website van Toerisme Vlaanderen”. Het is niet duidelijk welke de draagwijdte is van de beoogde “voorwaarden” die alvast niet van verordenende aard zullen mogen zijn. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“Deze zinsnede doelt op eerder praktische voorwaarden voor het indienen van de subsidieaanvraag via het elektronisch platform, maar hoeft bij nader inzien niet te worden behouden. De zinsnede ‘volgens de voorwaarden die bepaald zijn op de website van Toerisme Vlaanderen’ in artikel 26, eerste lid kan worden weggelaten”.

De suggestie van de gemachtigde om de betrokken zinsnede weg te laten, kan worden bijgetreden.

Artikel 27

19. De gemachtigde bevestigde dat in artikel 27, eerste lid, 6°, van het ontwerp, de zinsnede “..., bij toepassing van artikel 28 van dit besluit” moet worden vervangen door de zinsnede “..., bij toepassing van artikel 38 van dit besluit”.

20. In artikel 27, derde lid, van het ontwerp,⁵ 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 wordt van de verdere procedure. In artikel 30, § 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 opgesomde gevallen zich voordoet, waaronder het geval waarin de subsidieaanvraag niet voldoet “aan de voorwaarden, vermeld in artikel [...] 27”.

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 30

21. In artikel 30, § 1, van het ontwerp, wordt bepaald dat het beoordelingsteam is samengesteld uit “vertegenwoordigers van Toerisme Vlaanderen” en “minstens één extern jurylid”. De gemachtigde deelde mee dat het om “personeelsleden van Toerisme Vlaanderen” zal dienen te gaan. Die bedoeling zou met zoveel woorden in de tekst van het ontwerp tot uitdrukking moeten worden gebracht door in artikel 30, § 1, 1°, het woord “vertegenwoordigers” te vervangen door het woord “personeelsleden”. Voorts zou artikel 30, § 1, 2°, van het ontwerp, moeten worden aangevuld met de vereisten of bekwaamheden waaraan externe juryleden moeten voldoen.

22. In artikel 30, § 4, eerste lid, van het ontwerp, moeten de woorden “het informatie- en prestatiemoment, vermeld in paragraaf 3” worden vervangen door de woorden “het informatie- en presentatiemoment, vermeld in paragraaf 3”.

23. Ter wille van de leesbaarheid schrijve men in artikel 30, § 5, 6°, a), van het ontwerp, “... die in aanmerking komen voor subsidiëring op basis van dit besluit;”.

Artikel 31

24. Aan het einde van artikel 31, tweede lid, van het ontwerp, kan op een meer eenvoudige en correcte wijze worden geschreven “... op voorwaarde dat hij dit uitdrukkelijk in zijn besluit motiveert” in plaats van “... op voorwaarde dat uitdrukkelijk motiveert in het besluit van de administrateur-generaal van Toerisme Vlaanderen”.

⁵ Het lid van artikel 27 dat aanvangt met de woorden “In het eerste lid, 2°, wordt verstaan onder ...” dient typografisch duidelijker als een apart lid te worden weergegeven.

Artikel 35

25. In artikel 35, 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 die 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”⁶ te verwijzen.

Artikelen 40 en 41

26. Het is vanuit legistiek oogpunt gebruikelijk dat de bepaling van inwerkingtreding voorafgaat aan de uitvoeringsbepaling. De artikelen 40 en 41 dienen bijgevolg van plaats te worden gewisseld.

27. In artikel 41 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd, wordt bepaald dat het te nemen besluit in werking treedt op de dag na de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe bepalingen.⁷

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁶ Vgl. met, wat de wettelijke regeling met betrekking tot de Kruispuntbank van Ondernemingen betreft, artikel III.25 van het Wetboek van economisch recht.

⁷ Zie ook de omzendbrief “*betreffende de Wetgevingstechniek*” VR 2019/4, aanwijzing 230.