



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 79.458/1
van 30 juni 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2004 houdende de oprichting van een programma voor de bevordering van kennistransfer door instellingen van hoger onderwijs, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest, het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 houdende het beheer en de werking van het Fonds voor Innoveren en Ondernemen en de werking van het beslissingscomité bij dat fonds en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-uitgaven’

Op 29 mei 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2004 houdende de oprichting van een programma voor de bevordering van kennistransfer door instellingen van hoger onderwijs, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest, het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 houdende het beheer en de werking van het Fonds voor Innoveren en Ondernemen en de werking van het beslissingscomité bij dat fonds en het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-uitgaven’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 juni 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter VAN CLEYNENBREUGEL, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 juni 2026.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt wijzigingen aan te brengen aan verschillende besluiten van de Vlaamse Regering die steunregelingen aan ondernemingen hebben ingesteld. Die wijzigingen hebben hoofdzakelijk betrekking op een aantal procedurele aspecten bij de toekenning en uitvoering van steunprojecten.

2.2.1. Het ontwerp brengt in de eerste plaats enkele wijzigingen aan in het besluit van de Vlaamse Regering van 30 april 2004 ‘houdende de oprichting van een programma voor de bevordering van kennistransfer door instellingen van hoger onderwijs’. In het kader van het zogeheten TETRA-steunprogramma wordt het beslissingscomité van het Fonds voor Innoveren en Ondernemen ertoe gemachtigd om, op gemotiveerd verzoek van de aanvrager, een verlenging van de maximale uitvoeringstermijn van een project toe te staan (artikel 1 van het ontwerp) en is dat comité niet langer verplicht om bij de beoordeling van projectvoorstellen in het kader van dat programma in alle gevallen externe deskundigen te raadplegen (artikel 2).

2.2.2. Voorts wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2013 ‘tot toekenning van strategische transformatiesteun aan ondernemingen in het Vlaamse Gewest’ gewijzigd. Er wordt bepaald dat zowel de transformatie-opleidingen als -investeringen waaraan transformatiesteun wordt verleend uiterlijk twaalf (en niet langer zes) maanden na de datum vermeld in de ontvangstmelding dienen te starten en het Agentschap Innoveren en Ondernemen (hierna: het Agentschap) wordt gemachtigd om de voor die transformatiesteun voorziene termijnen met maximaal twaalf maanden te verlengen (artikelen 3 en 4). Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om twee foutieve verwijzingen te corrigeren (artikel 5).

2.2.3. Daarnaast heft artikel 6 van het ontwerp artikel 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 ‘houdende het beheer en de werking van het Fonds voor Innoveren en Ondernemen en de werking van het beslissingscomité bij dat Fonds’ op, om de procedure inzake de ondertekening van documenten in geval van tijdelijke afwezigheid of verhindering van de leidend ambtenaar van het Fonds voor Innoveren en Ondernemen te vereenvoudigen.

2.2.4. Ten slotte wordt artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 ‘tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-uitgaven’ gewijzigd, zodat in het kader van de steunregelingen voor ecologie-uitgaven aan ondernemingen het Agentschap de voor die steun voorziene termijnen met maximaal twaalf maanden kan verlengen (artikel 7).

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het ontwerp vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef, onder voorbehoud wat volgt.

3.2. Uit de door de gemachtigde ter beschikking gestelde rechtsgrondentabel blijkt dat het in de rubriek ‘Rechtsgronden’ aangevoerde artikel 41*ter*, § 2, van het decreet van 21 december 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002’ rechtsgrond zou bieden voor de artikelen 1 en 2 van het ontwerp. Laatstgenoemde bepalingen hebben betrekking op de opvolging van toegekende projecten (met name door te voorzien in een mogelijkheid tot verlenging van de maximale uitvoeringstermijn ervan) en op de beoordeling ervan (door middel van het al dan niet verplicht inwinnen van het advies van externe deskundigen).

Artikel 41*ter*, § 2, van het decreet van 21 december 2001 machtigt de Vlaamse Regering om steun te verlenen aan projecten ter bevordering van de economie of de innovatie, en bevat daarnaast verschillende specifieke machtigingen aan de Vlaamse Regering. Het tiende lid van die bepaling luidt als volgt:

“Binnen de grenzen bepaald door de Vlaamse Regering staat het beslissingscomité in voor de beslissing over het uitschrijven en bepalen van nadere modaliteiten en criteria van de programma's of combinaties van programma's, de volledige beoordeling en toekenning van de steun en de opvolging ervan.”

Door de betrokkenheid van externe deskundigen te regelen en de verlenging van de projecten mogelijk te maken, wijzigen de artikelen 1 en 2 de grenzen waarbinnen de projecten worden beoordeeld en de steun wordt toegekend. Die bepalingen vinden dus specifiek rechtsgrond in artikel 41*ter*, § 2, *tiende lid*, van het decreet van 21 december 2001.

3.3.1. Volgens de gemachtigde, in de door hem beschikbaar gestelde rechtsgrondentabel, zou artikel 7 van het ontwerp rechtsgrond vinden in de artikelen 14, 17, 25, 37 en 37/1 van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’ die alle worden vermeld in het tweede streepje van de rubriek ‘Rechtsgronden’. Die bepalingen machtigen telkens de Vlaamse Regering om welbepaalde steunregelingen te voorzien ten gunste van ondernemingen.

Artikel 7 van het ontwerp wijzigt artikel 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024, dat betrekking heeft op steun voor ecologie-uitgaven, dit zijn kosten van de milieustudie en de investeringen van het project zoals vermeld in hoofdstuk III, deel 7, van de algemene groepsvrijstellingsverordening, die rechtstreeks verband houden met een klimaat-, milieu- of energiedoelstelling van het Vlaamse Gewest (zie artikel 1, 5°, van datzelfde besluit).

3.3.2. Voor de steunregeling voor ecologie-uitgaven, kan evenwel voldoende rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 14, eerste lid, en 17, § 2, van het decreet van 16 maart 2012. Luidens deze bepalingen kan de Vlaamse Regering steun verlenen aan ondernemingen, respectievelijk “voor ecologie-investeringen en milieustudies in het Vlaamse Gewest onder de voorwaarden, vermeld in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, dit decreet en de uitvoeringsbesluiten” en “voor milieustudies die rechtstreeks verband houden met de in artikel 15

vermelde steun voor ecologie-investeringen, onder de voorwaarden, vermeld in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, dit decreet en de uitvoeringsbesluiten”¹.

In zoverre de ontworpen bepaling ook betrekking heeft op steun die wordt verleend en die niet voldoet aan de individuele aanmeldingsdrempel bedoeld in artikel 4 van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening,² en dus niet volledig voldoet aan de voorwaarden vermeld in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, kan bijkomend rechtsgrond worden gevonden in artikel 38/1, eerste lid, van datzelfde decreet. Krachtens laatstgenoemde bepaling kan de Vlaamse Regering “op voorwaarde van aanmelding of kennisgeving bij de Europese Commissie steun verlenen aan ondernemingen. Die steun is rechtstreeks gebaseerd op respectievelijk artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie en de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, als die steun niet ressorteert onder de categorieën van steun, vermeld in dit decreet.”

3.3.3. Er kan daarentegen geen rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 14, tweede lid, en 17, § 1, van het decreet van 16 maart 2021.

Artikel 14, tweede lid, bepaalt immers dat de Vlaamse Regering “in afwijking van het eerste lid steun [kan] verlenen aan ondernemingen voor ecologie-investeringen onder de voorwaarden, vermeld in de richtsnoeren inzake milieu³ en de uitvoeringsbesluiten.” Het te wijzigen besluit van 19 april 2024 slaat evenwel op steun voor ecologie-uitgaven bedoeld in hoofdstuk III, deel 7, van de algemene groepsvrijstellingsverordening, en niet op steun die valt onder de voorwaarden vermeld in de richtsnoeren inzake milieu en de uitvoeringsbesluiten.

Luidens artikel 17, § 1, van het decreet van 16 maart 2012 kan de Vlaamse Regering “steun verlenen aan kleine en middelgrote ondernemingen voor extern advies, studie en deelneming aan beurzen onder de voorwaarden, vermeld in de Algemene Groepsvrijstellingsverordening, dit decreet en de uitvoeringsbesluiten.” Aangezien artikel 17, § 2, van het decreet van 16 maart 2012 de Vlaamse Regering reeds uitdrukkelijk machtigt om steun te verlenen voor milieustudies die rechtstreeks verband houden met de steun bedoeld in hoofdstuk III, deel 7, van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening waar artikel 15 van datzelfde decreet uitdrukkelijk naar verwijst (zie opmerking 3.3.2), heeft artikel 17, § 1, geen betrekking op steun voor advies en studie van ecologie-uitgaven, en kan die bepaling artikel 7 van het ontwerp niet tot rechtsgrond strekken.

3.3.4. Evenmin bieden de artikelen 25, 37, en 37/1 van het decreet van 16 maart 2012 rechtsgrond voor artikel 7 van het ontwerp. De steunmaatregelen bedoeld in de genoemde artikelen 25, 37 en 37/1 hebben immers betrekking op steunmaatregelen (ondernemerschapsbevordering, de

¹ Artikel 15 van het decreet van 16 maart 2012 heeft betrekking op de steun bedoeld in artikel 14 van datzelfde decreet, en verwijst zelf uitdrukkelijk naar hoofdstuk III, deel 7, van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

² Uit artikel 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 april 2024 bepaalt immers dat “[a]ls de individuele aanmeldingsdrempels, vermeld in artikel 4 van de [Algemene Groepsvrijstellingsverordening], overschreden worden, (...) de voorgenomen steun vóór goedkeuring [wordt] aangemeld bij de Europese Commissie.”

³ Met “richtsnoeren inzake milieu” worden de “richtsnoeren staatssteun klimaat, milieubescherming en energie 2022, en de latere wijzigingen” bedoeld (artikel 3, 10°, van het decreet van 16 maart 2012).

minimissteun, steun in het kader van verordening (EU) 2021/1060⁴) die als zodanig geen ecologie-uitgaven betreffen en die in elk geval niet worden genoemd in hoofdstuk III, deel 7 van de Algemene Groepsvrijstellingsverordening.

3.4. De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef vermeldt ook artikel 38, eerste lid, van het decreet van 16 maart 2012 als rechtsgrond. Die bepaling machtigt de Vlaamse Regering echter ‘om het decreet aan te passen aan de toekomstige strengere of soepelere Europese reglementering’. Vermits een dergelijke aanpassing met het voorliggende ontwerp niet beoogd wordt, strekt die bepaling het ontwerp niet tot rechtsgrond.

ALGEMENE OPMERKING

4.1. Het ontwerp bevat een aantal delegaties aan ambtenaren of openbare instellingen tot het nemen van individuele beslissingen. Enerzijds wordt het beslissingscomité van het Fonds voor Innoveren en Ondernemen in de mogelijkheid gesteld de door de Vlaamse Regering bepaalde uitvoeringstermijn van twee jaar in het kader van TETRA-steunprojecten te verlengen (artikel 1 van het ontwerp). Anderzijds wordt ook voorzien in de mogelijkheid dat het Agentschap Innoveren en Ondernemen termijnen in het kader van transformatiesteun en van steun voor ecologie-uitgaven verlengt met maximaal twaalf maanden (artikelen 3, 2°, 4 en 7).

Een delegatie van individuele beslissingsbevoegdheid aan ambtenaren of openbare instellingen wordt volgens vaste adviespraktijk enkel aanvaard, mits de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk worden aangegeven, bij voorkeur door te bepalen in welke omstandigheden van de opgedragen bevoegdheid gebruik mag worden gemaakt, door de nodige criteria vast te leggen waardoor de ambtenaar of de instelling zich bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid zal moeten laten leiden, en door de doeleinden te bepalen waarvoor die bevoegdheid mag worden gebruikt.⁵

4.2.1. Wat betreft de delegatie aan het beslissingscomité van het Fonds voor Innoveren en Ondernemen, moet vastgesteld worden dat dit laatste een in beginsel in de tijd onbeperkte verlenging van de maximale uitvoeringstermijn van TETRA-steunprojecten zou kunnen toestaan, waardoor de doelstelling van de door de Vlaamse Regering opgelegde maximale uitvoeringstermijn zou kunnen worden omzeild. Een dergelijke bepaling geeft dan ook onvoldoende de grenzen van de bevoegdheidsopdracht aan. Het verdient dan ook aanbeveling aan te geven met welk doel, op

⁴ Verordening (EU) 2021/1060 van het Europees Parlement en de Raad van 24 juni 2021 ‘houdende gemeenschappelijke bepalingen inzake het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds Plus, het Cohesiefonds, het Fonds voor een rechtvaardige transitie en het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en de financiële regels voor die fondsen en voor het Fonds voor asiel, migratie en integratie, het Fonds voor interne veiligheid en het Instrument voor financiële steun voor grensbeheer en visumbeleid’.

⁵ Zie onder meer adv.RvS 72.799/3 van 23 januari 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2023 ‘tot wijziging van het Vlaams personeelsstatuut van 13 januari 2006, wat betreft de regeling inzake maaltijdcheques voor de personeelsleden overgeheveld in het kader van de 5de en 6de staatshervorming, de verhoging van het aantal maanden mantelzorgverlof per zorgbehoevende en andere bepalingen’, opmerking 6 en adv.RvS 71.647/3 van 5 juli 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 20 juli 2022 ‘tot vaststelling van de berekeningsmethode en de modaliteiten van de controle van de kost van het capaciteitsvergoedingsmechanisme’, opmerking 6.

basis van welke criteria of voor welke duurtijd de verlenging door het beslissingscomité kan worden toegestaan.

4.2.2. Met betrekking tot de delegatie aan het Agentschap Innoveren en Ondernemen om de termijnen met maximaal twaalf maanden te verlengen, wordt in de nota aan de Vlaamse Regering aangegeven dat de stellers van het ontwerp, in aanvulling op de reeds aan de minister toegekende mogelijkheid om de termijnen te verlengen op gemotiveerd verzoek, wenst te voorzien in de mogelijkheid tot een relatief beperkte verlenging van de termijnen. Hoewel de ontworpen bepalingen de maximale duur van de toe te kennen verlenging bepalen en aangeven dat een dergelijke verlenging slechts op gemotiveerd verzoek kan worden toegekend, blijkt uit de ontworpen bepaling niet om welke redenen die verlenging kan worden toegekend. Evenmin wordt verduidelijkt of die redenen moeten verschillen van redenen die een termijnverlenging door de minister zouden rechtvaardigen. Het verdient dan ook aanbeveling om in de ontworpen bepaling de redenen en de criteria tot verlenging van de termijnen duidelijker tot uiting te brengen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het licht wat hierboven werd opgemerkt over de rechtsgrond (opmerkingen 3.2 tot 3.4), en gelet op de wetgevingstechnische beginselen dienen in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef de volgende aanpassingen te worden doorgevoerd.

Na het eerste streepje van de rubriek dient verwezen te worden naar artikel 41*ter*, § 2, *tiende lid*, dat werd ingevoegd bij het decreet van 20 november 2015 en sindsdien geen wijzigingen onderging.

Na het tweede streepje van de rubriek dient in plaats van naar de artikelen 14 en 17 van het decreet van 16 maart 2012 te worden verwezen naar artikel 14, *eerste lid*, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 mei 2024 (niet 2022) en artikel 17, § 2. Tevens moet correct aangegeven worden dat artikel 37/1 van datzelfde decreet niet gewijzigd, maar vervangen werd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2022. Ten slotte moeten de artikelen 25, 37, 37/1, en 38, eerste lid, worden verwijderd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC