KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 31.666/1

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 14 mei 2001 door de Vlaamse minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van de nadere voorwaarden en regels volgens welke subsidies worden verleend voor permanente vorming en opleiding voor werkenden en bedrijven, luik "hefboomkrediet - flankerend beleid"", heeft op 5 juli 2001 het volgende advies gegeven :

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit werd niet aangemeld bij de Europese Commissie. Volgens de nota aan de Vlaamse regering vindt zulks zijn verklaring in het gegeven dat het zou gaan om een algemene maatregel van economisch beleid die niet behoeft te worden aangemeld.

Artikel 87, lid 1, van het EG-Verdrag bepaalt :

> "Behoudens de afwijkingen waarin dit Verdrag voorziet, zijn steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties 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 van de Europese Gemeenschappen ruim geïnterpreteerd, namelijk als een voordeel dat bepaalde ondernemingen of producties ontvangen als resultaat van een door de overheid ondernomen stap [(1)]. Een steunmaatregel veronderstelt aldus een directe of indirecte kost voor de openbare begroting. Bovendien wordt geen onderscheid gemaakt naar de oorzaken of doeleinden der bedoelde maatregelen, doch wordt enkel gekeken naar hun gevolgen [(2)].

In acht genomen de vage omschrijving van de te subsidiëren projecten valt niet uit te sluiten dat de in het ontwerp bedoelde tegemoetkomingen kunnen worden beschouwd als "steunmaatregelen aan ondernemingen in de zin van artikel 87 van het EG-Verdrag" [(3)].

---

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

(2) Zie Hof van Justitie, zaak 173-73, Italië/Commissie, van 2 juli 1974, Jur., 1974, p. 709.

(3) Enkel "bedrijven die deze dienstverlening in het kader van hun interne HRM-beleid wensen uit te bouwen" worden van het toepassingsgebied van de regeling uitgesloten.

In dat geval moet de procedure worden gevolgd bedoeld in artikel 88, lid 3, van het EG-Verdrag. Dat artikel bepaalt dat de Commissie van elk voornemen tot invoering van steunmaatregelen tijdig op de hoogte wordt gebracht, zodat zij haar opmerkingen zou kunnen maken. Zoals het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen heeft overwogen, mag een Lid-Staat de duidelijke bepalingen van artikel 88, lid 3, niet terzijde stellen, bijvoorbeeld op grond van de overweging dat die Staat de voorgenomen steunmaatregel verenigbaar acht met de gemeenschappelijke markt (4). De aanmelding bij de Commissie moet dan ook geschieden, zelfs al meent de Lid-Staat dat deze steun niet indruist tegen de regelen van het Europees gemeenschapsrecht. Het is immers de Commissie - en niet de Lid-Staat - die hierover zal oordelen (5). Ten slotte volgt uit artikel 88, lid 3, zoals het Hof van Justitie heeft overwogen, dat de voorgenomen maatregel tot invoering van steun aan de Commissie medegedeeld moet worden voordat die maatregel in de interne rechtsorde doorgevoerd is (6).

De laatste zin van artikel 88, lid 3, heeft bovendien rechtstreekse werking, zodat de nationale rechter bevoegd is om vast te stellen of een maatregel die niet bij de Commissie werd aangemeld, niettemin als een nieuwe steunmaatregel moet worden aangemerkt, zodat het niet-aanmelden ervan hoe dan ook een schending van het gemeenschapsrecht vormt ook al blijkt naderhand dat de steunmaatregel verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt.

Uit het voorgaande valt af te leiden dat de in het om advies voorgelegde ontwerpbesluit vervatte maatregelen in beginsel bij de Europese Commissie moeten worden aangemeld mochten ook ondernemingen de erin bedoelde steun kunnen genieten.

Aangezien de ontworpen maatregelen opleidingssteun inhouden, zou de Vlaamse regering in dat geval evenwel ook met betrekking tot het onderhavige ontwerp een beroep kunnen doen op de vrijstellingsregeling vervat in de verordening (EG)

---

(4) Hof van Justitie, beschikking van 20 september 1983, Commissie/Frankrijk, 171/83, R, Jur., 1983 (p. 2621), p. 2627, § 12.

(5) Ibid.

(6) Zie Hof van Justitie, arrest van 27 maart 1984, Commissie/Italië, 169/82, Jur., 1984, (1603), p. 1615, §§ 10-11.

nr. 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun. Krachtens deze verordening hoeven de erin omschreven steunmaatregelen niet bij de Europese Commissie te worden aangemeld.

Uiteraard dient in dat geval zowel aan de inhoudelijke [7] als aan de procedurele voorwaarden van die verordening te worden voldaan.

Wat dit laatste betreft zou het ontwerpbesluit, krachtens artikel 3, 2, b), van de verordening nr. 68/2001, een verwijzing moeten bevatten naar die verordening, met de vermelding van het opschrift en van de vindplaats ervan in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Bovendien zullen na het uitvoeren van de steunmaatregelen de door de verordening opgelegde controleprocedures moeten worden nageleefd.

BEVOEGDHEID

1. Uit artikel 5, § 2, c), van het ontwerp kan worden afgeleid dat het om advies voorgelegde ontwerpbesluit, behoudens wat betreft het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, zowel projecten beoogt die bevoegdheidsrechtelijk kunnen worden gekwalificeerd als projecten betreffende de beroepsopleiding in de zin van artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, als projecten die kunnen worden gekwalificeerd als projecten betreffende de arbeidsbemiddeling in de zin van artikel 6, § 1, IX, 1°, van die wet.

Al moet worden vastgesteld dat ook de rechtsgrond van het ontworpen besluit - artikel 16 van het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen - geen onderscheid maakt tussen beide bevoegdheidsgronden, kan de Raad van State, afdeling wetgeving, niet anders dan er nogmaals op te wijzen dat het opnemen in

---

[7] Zie met name de maximale subsidiëringspercentages vermeld in artikel 4 van de verordening.

eenzelfde tekst van zowel bepalingen die behoren tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, als van bepalingen die behoren tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest juridisch ontoelaatbaar is. Aangezien die bezwaren de Vlaamse regering genoegzaam bekend zijn, is het niet nodig hieromtrent verder uit te weiden.

2. Voorts rijst de vraag naar het territoriale toepassingsgebied van de ontworpen regeling.

Men weet dat, zoals blijkt uit de rechtspraak van het Arbitragehof, de Grondwet een exclusieve territoriale bevoegdheidsverdeling tot stand heeft gebracht.

Daaromtrent stelde het Arbitragehof :

> "(Dit) veronderstelt dat het onderwerp van iedere regeling welke een gemeenschapswetgever uitvaardigt, moet kunnen worden gelokaliseerd binnen het gebied waarvoor hij bevoegd is, zodat iedere concrete verhouding en situatie slechts door één enkele wetgever wordt geregeld.
>
> Met inachtneming van de grondwettelijke bepalingen kunnen de gemeenschapsraden het criterium of de criteria bepalen met toepassing waarvan het onderwerp van de door hen uitgevaardigde regeling, naar hun inzicht, gelokaliseerd is binnen hun bevoegdheidsgebied. De gekozen criteria zijn evenwel onderworpen aan de controle van het Arbitragehof, dat tot opdracht heeft erover te waken dat de gemeenschapsraden noch hun materiële, noch hun territoriale bevoegdheid overschrijden.
>
> Deze grondwettigheidstoetsing dient in de eerste plaats te gebeuren vanuit de bepalingen die de materiële bevoegdheid toewijzen en die de elementen bevatten op grond waarvan de geldigheid van die criteria kan worden beoordeeld; een inzicht in het onderwerp, de aard en eventueel het doel van de toegewezen materiële bevoegdheid is vereist om een gepast oordeel te vormen over de lokalisatie van het onderwerp van een met aanwending ervan uitgevaardigde regeling binnen het door de Grondwet toegewezen territoriale bevoegdheids-gebied" [(8)].

De omschrijving van de te subsidiëren projecten in artikel 5, § 2, van het ontwerp is dermate vaag dat het de Raad van State, afdeling wetgeving, niet mogelijk is

---

(8) Zie o.m. Arbitragehof, nr. 9, 30 januari 1986, overw. 8.B.

het ontwerp te toetsen aan de grondwettelijke territoriale bevoegdheidsverdeling. Zoals uit de zo-even geciteerde rechtspraak van het Arbitragehof blijkt, dient immers bij die toetsing te worden vertrokken van de desbetreffende materiële bevoegdheid, zodat een juiste aflijning van het voorwerp van de regeling onontbeerlijk is om die toetsing te kunnen verrichten.

De stellers van het ontwerp zullen de projecten die in aanmerking komen voor subsidiëring derhalve nauwkeuriger dienen te omschrijven en gelet op die omschrijving een criterium van territoriale gelding dienen te bepalen dat conform de door het Arbitragehof terzake ontwikkelde criteria is.

3. Uit de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling vloeit voort dat de ontworpen regeling in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad slechts zal kunnen gelden voorzover het gaat om projecten die kunnen worden geacht deel uit te maken van de beroepsopleiding in de zin van artikel 4,16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en voorzover de aanvrager van de subsidie kan worden beschouwd als een instelling die wegens haar activiteiten moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. De territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap is krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet, in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad immers tot die instellingen beperkt.

4. Gelet op de hiervoren gemaakte bevoegdheidsrechtelijke opmerkingen, zal het ontwerp, en inzonderheid artikel 5 ervan, grondig dienen te worden herwerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

1. In de aanhef van het voorliggende ontwerpbesluit dienen zowel de datum van het decreet houdende diverse beleidsbepalingen, als het nummer van het artikel uit dat decreet dat als rechtsgrond wordt ingeroepen, als de data waarop de onderscheiden

vormvereisten werden vervuld, nog te worden vermeld. Bovendien bevat het ontwerp op andere plaatsen onvolkomenheden die normalerwijze bij een eindrevisie hadden kunnen worden verholpen.

Te dien aanzien kan erop worden gewezen dat aan de Raad van State, afdeling wetgeving, afgewerkte en definitieve teksten dienen te worden voorgelegd. Het voorleggen van onvoldragen teksten bemoeilijkt en verlengt nodeloos het onderzoek.

De stellers van het ontwerp worden derhalve verzocht om in de toekomst meer zorg te besteden aan de ontwerpteksten die om advies worden voorgelegd.

2. Zoals reeds werd opgemerkt bij het onderzoek naar de bevoegdheid, dient het toepassingsgebied van de ontworpen regeling op een meer nauwkeurige wijze te worden omschreven.

Aanhef

1. Zoals reeds is opgemerkt, dient de aanhef op verschillende plaatsen te worden vervolledigd.

2. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt gerefereerd aan het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor ambtenarenzaken, gegeven op 8 december 2000.

3. In het huidige vierde lid van de aanhef dient het nummer van het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden vermeld.

4. Aan de aanhef dient in voorkomend geval (zie de opmerking betreffende de voorafgaande vormvereisten) een considerans te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de verordening (EG) 68/2001 van de Commissie van 12 januari 2001 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op opleidingssteun, met vermelding van de vindplaats van die verordening in het Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen.

Die considerans moet dan worden geplaatst onmiddellijk na het lid waarin wordt verwezen naar de rechtsgrond van het ontworpen besluit.

Artikel 1

1. Het verdient aanbeveling de begrippen "personen met een handicap" en "allochtonen", die in artikel 1, 3°, voorkomen, nader te omschrijven.

2. De mogelijkheid tot delegatie aan een minister waarin artikel 69 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorziet, dient beperkt te blijven tot het nemen van maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. De delegatie aan de Vlaamse minister bevoegd door het tewerkstellingsbeleid, in de aan artikel 1, 3°, toegevoegde volzin, waarin die minister een onbeperkte delegatie wordt gegeven om het toepassingsgebied van de ontworpen regeling te wijzigen, dient derhalve te vervallen.

Artikel 3

1. In artikel 3, eerste lid, tweede streepje (beter 2°), wordt bepaald dat de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen zes leden van de strategische werkgroep voordraagt en in artikel 3, vierde lid, worden aan die Raad een aantal omkaderingstaken opgedragen.

De opdrachten van de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen zijn vastgelegd in het decreet van 27 juni 1985 op de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen. Het komt de Vlaamse regering, behoudens in geval van delegatie daartoe [(9)]

2. Er dient te worden bepaald volgens welke regels de vertegenwoordigers van de sociale partners worden aangewezen.

3. Aangezien de minister zelf de strategische werkgroep samenstelt, dient onder het vierde streepje (beter 4˚) van artikel 3, eerste lid, te worden geschreven "één vertegenwoordiger van de minister" in plaats van "1 vertegenwoordiger voorgedragen door de minister bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid" [(10)].

Artikel 4

1. In artikel 4 dient te worden geschreven "Binnen de perken van de beschikbare begrotingskredieten" in plaats van "Binnen de perken van de op de begroting goedgekeurde projecten".

2. Het begrip "flankerend beleid" moet worden verduidelijkt.

Artikel 5

1. De vraag rijst of een afdoende verantwoording bestaat voor de uitsluiting van natuurlijke personen van de mogelijkheid tot subsidiëring.

---

(9) Zo vermag de Vlaamse regering de Sociaal-Economische Raad met adviesopdrachten te belasten op grond van artikel 10, eerste lid, van het decreet van 27 juni 1985.

(10) De woorden "bevoegd voor het tewerkstellingsbeleid" kunnen vervallen gelet op de in artikel 1, 1˚, voorkomende definitie.

2. De omschrijving van de te subsidiëren projecten in artikel 5, § 2, 1˚, maakt volstrekt niet duidelijk welke projecten in aanmerking komen om te worden gesubsidieerd. Die bepaling dient geheel te worden herschreven.

3. De voorwaarde onder het tweede streepje van artikel 5, § 2, 2˚, a), heeft slechts zin wanneer het gaat om een voorwaarde die cumulatief moet zijn vervuld met de eerste in die bepaling opgenomen voorwaarde.

4. Artikel 5, § 3, kan beter onder een afzonderlijk artikel worden opgenomen.

5. Voor het overige wordt verwezen naar opmerking 2 van het onderdeel betreffende de bevoegdheid.

Artikel 6

1. Men schrijve, onverminderd opmerking 4 bij artikel 5, in artikel 6, § 1, tweede lid, "artikel 5, §§ 1 en 2, 2˚ en 3˚ en 3" in plaats van "artikel 5, § 1, § 2, 2˚ en 3˚ en § 3".

2. Er dient te worden bepaald wat wordt verstaan onder "kansengroepen" (artikel 6, § 2, a)).

Artikel 8

1. De exacte verwijzing naar de regelgeving inzake het Europees Sociaal Fonds, die thans in een bijlage is opgenomen, dient in artikel 8, eerste lid, te worden opgenomen.

2. Het is de Raad van State, afdeling wetgeving, niet duidelijk wat de draagwijdte is van artikel 8, tweede lid.

Artikel 10

Men schrijve in fine van artikel 10, "gecoördineerd op 17 juli 1991" in plaats van "gecoördineerd op 1 juli 1991".

Artikel 11

Het in artikel 11 vermelde besluit van de Vlaamse regering van 24 maart 1998 tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regelen volgens welke subsidies worden verleend met betrekking tot innovatieopleidingen worden reeds opgeheven door een ander besluit waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden het advies nr. 31.665/1 verleent.

Aangezien dat besluit uiteraard slechts één maal dient te worden opgeheven, kan artikel 11 vervallen.

Bijlage

Voorzover de bij het ontwerp gevoegde bijlage bepalingen met normatieve draagwijdte bevat die niet in het ontworpen besluit voorkomen, moeten die bepalingen worden geïntegreerd in het ontworpen besluit zelf.

Voorzover die bijlage louter toelichting omvat bij zekere bepalingen uit het ontwerp, kan ze desgevallend worden omgevormd tot een verslag aan de Vlaamse regering, dat dan wel moet worden aangevuld met een algemene toelichting bij het ontworpen besluit.

WETGEVINGSTECHNISCHE OPMERKINGEN

1. Het is wetgevingstechnisch voorgeschreven een tekst eerst in hoofdstukken onder te verdelen en dan pas in afdelingen.

De indeling in afdelingen dient derhalve te worden vervangen door een indeling in hoofdstukken.

2. De onderdelen van een opsomming moeten worden aangegeven met "1°", "2°", "3°", enzovoort (en vervolgens, wanneer in een onderdeel van een opsomming een verdere opsomming voorkomt met "a)", "b)", "c)", enzovoort, en daarna met 1), 2), 3), enzovoort) [(11)]. Het gebruiken van streepjes dient waar mogelijk te worden vermeden aangezien dat gebruik bij latere wijzigingen tot verwarring kan leiden.

De redactie van de artikelen 3, 5, §§ 1 en 3, tweede lid, en 6, § 2, dient gelet op dit voorschrift te worden aangepast.

3. Behoudens wanneer data of artikelen worden aangeduid, dienen getallen in beginsel voluit te worden geschreven.

Deze opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 3, eerste en vierde lid, 6, § 2, en 8, tweede, derde en vierde lid.

4. In een opsomming mogen geen tussenzinnen voorkomen. Artikel 3, derde lid, dient gelet op deze regel te worden aangepast [(12)].

---

(11) Zie omzendbrief VR 2000/4 van 8 september 2000 betreffende de wetgevingstechniek, randnummer 114.

(12) Alsook artikel 1, 3°, mocht niet worden ingegaan op opmerking 2 bij dat artikel.

5. Er dient te worden vermeden afkortingen te gebruiken als "HROI-beleid" (artikel 5, § 1, b)), "ICT" (artikel 6, § 2, c)), "CAO's" (artikel 6, § 2, g)), "EUR" (artikel 6, § 3, eerste lid) of "ESF-subsidies" (artikel 8, vierde lid).

6. In de wetgevingstechniek worden in beginsel geen woorden als "dienen te" of "moeten" gebruikt, aangezien de verplichting al in de regelgeving zelf besloten ligt.

De redactie van de artikelen 6, § 1, tweede lid, 8, derde en vierde lid, en 9 dient gelet op deze regel te worden aangepast.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS,	staatsraden,
	G. SCHRANS, A. SPRUYT,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME