

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 43.453/1/V
VAN 21 AUGUSTUS 2007VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 2007 door de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 7 september 2007, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 augustus 2004 betreffende de erkenning en subsidiëring van centra voor loopbaandienstverlening en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2005 tot uitvoering van het decreet van 30 april 2004 betreffende het verwerven van een titel van beroepsbekwaamheid", heeft het volgende advies gegeven:

Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot wijziging van twee besluiten van de Vlaamse Regering, namelijk het besluit van de Vlaamse Regering van 27 augustus 2004 betreffende de erkenning en subsidiëring van centra voor loopbaandienstverlening en het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2005 tot uitvoering van het decreet van 30 april 2004 betreffende het verwerven van een titel van beroepsbekwaamheid.

Er wordt tevens bepaald dat de subsidies die voorheen op basis van de genoemde besluiten van 27 augustus 2004 en 23 september 2005 reeds werden toegekend, verder kunnen worden uitgekeerd voor de resterende termijnen (artikelen 22 en 23).

Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 24).

2.1. Wat betreft de bepalingen tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 augustus 2004 vindt het ontworpen besluit vooreerst rechtsgrond in artikel 102, eerste en vierde lid, van het decreet van 19 december 2003 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2004.

.../...

2.2. Wat betreft de bepalingen tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2005, vindt het ontworpen besluit vooreerst rechtsgrond in de artikelen 7, § 2, 8, derde lid, en 10 van het decreet van 30 april 2004 betreffende het verwerven van een titel van beroepsbekwaamheid. Aangezien de wijzigingen aan dat laatste besluit enkel betrekking hebben op de beoordelingsinstantie en de steunverlening aan de erkende beoordelingsinstanties, dient in ieder geval geen beroep te worden gedaan op de andere artikelen van het decreet van 30 april 2004 die in het vierde lid van de aanhef zijn vermeld.

2.3. Bijkomend dient als rechtsgrond, wat betreft beide te wijzigen besluiten, beroep te worden gedaan op artikel 16, § 2, van het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen, dat een algemene machtiging inhoudt tot het vaststellen van de nadere regels en voorwaarden aangaande de rangschikking van de erin bedoelde projecten en aangaande de toekenning van subsidies.

2.4. In de aanhef wordt ook verwezen naar het decreet van 8 november 2002 houdende de oprichting van de vzw ESF-Agentschap, en naar het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding".

Geen bepaling uit het laatstgenoemde decreet biedt evenwel rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Wat het eerstgenoemde decreet betreft, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"Voor wat het decreet van 8 november 2002 betreft verwijzen we onder meer naar:

- artikel 8 van het ontwerpbesluit tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 augustus 2004 betreffende de erkenning en subsidiëring van centra voor loopbaandienstverlening en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2005 tot uitvoering van het decreet van 30 april 2004 betreffende het verwerven van een titel van beroepsbekwaamheid, waarin wordt bepaald dat de aanvraag voor de subsidie moet worden ingediend bij het ESF-agentschap, dat de subsidieaanvragen voor de projecten onderzoekt;
- artikel 13 van hetzelfde ontwerpbesluit, waarin het ESF-agentschap de bevoegdheid krijgt om controle uit te oefenen op de naleving van dit besluit en op de aanwending van de toegekende gelden overeenkomstig artikel 56 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit;
- artikel 1 en artikel 16 van hetzelfde ontwerpbesluit, waarin de definitie van het ESF-agentschap wordt aangepast aan de gewijzigde definitie opgenomen in het decreet van 8 november 2002".

.../...

Teneinde op grond van de algemene uitvoeringsbevoegdheid, bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, gelezen in samenhang met artikel 2, § 3, van het decreet van 8 november 2002 ¹, aan het ESF-Agentschap opdrachten te kunnen toevertrouwen, is vereist dat deze kunnen worden gesitueerd binnen de taak van dat agentschap zoals die in de genoemde bepaling is omschreven, namelijk "het beheer en de uitvoering van het Europees Sociaal Fonds in Vlaanderen" en "het beheer en de uitvoering van de door de Vlaamse Regering bepaalde co-financieringsmiddelen". Nu volgens de gemachtigde in alle gevallen waarin subsidies worden verstrekt het principe van de co-financiering geldt, rijst er op dit vlak geen probleem.

2.5. Krachtens het ontworpen artikel 5bis (artikel 9 van het ontwerp) wordt een Vlaams monitoringscomité opgericht en georganiseerd, dat een beslissingsbevoegdheid heeft bij de toekenning van subsidies aan de erkende centra voor loopbaandienstverlening ². In het ontworpen artikel 6 (artikel 10 van het ontwerp) wordt aan dat comité ook de opdracht verleend een evaluatiecollege aan te stellen dat een rol speelt bij de subsidietoekenning. Volgens de gemachtigde wordt het monitoringscomité noch bij het ESF-Agentschap opgericht, noch bij het betrokken departement van de Vlaamse overheid, zodat het om een zelfstandige instelling gaat. Voor de oprichting van zulk een instelling, ten behoeve waarvan in diensten, uitrusting, installaties en personeelsleden zou worden voorzien (zie artikel 2 van het ontwerpbesluit 43.539/1/V) en waaraan bovendien beslissingsbevoegdheid wordt verleend, is geen rechtsgrond

¹In die bepaling wordt de taak van het ESF-Agentschap in het algemeen omschreven, maar die bepaling bevat geen delegatie aan de Vlaamse Regering.

²Het monitoringscomité wordt reeds opgericht bij het (thans in ontwerpvorm verkerende) 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 - opleidingen", waarover de Raad van State, afdeling wetgeving, heden advies 43.539/1/V uitbrengt, zodat het nog niet eens moet worden opgericht. Deze vaststelling doet evenwel geen afbreuk aan het probleem inzake rechtsgrond dat hierna wordt opgeworpen, dat evenzeer rijst wanneer zou worden verwezen naar dat comité.

aanwezig ³. Het door de gemachtigde ingeroepen decreet van 8 november 2002 kan die rechtsgrond in ieder geval niet bieden nu het monitoringscomité niet bij het ESF-Agentschap wordt opgericht. Uiteraard wordt die rechtsgrond ook niet geboden door de eveneens door de gemachtigde aangehaalde verordening (EG) nr. 1083/2006 van de Raad van 11 juli 2006 houdende algemene bepalingen inzake het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling, het Europees Sociaal Fonds en het Cohesiefonds en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1260/1999. Een Europese regel kan immers geen rechtsgrond bieden voor een intern uitvoeringsbesluit. Evenmin ziet de Raad van State een andere rechtsgrond voor die oprichting. De artikelen 9 en 10 van het ontwerp dienen derhalve te vervallen.

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

1. Op grond van de artikelen 7, § 2, en 8, derde lid, van het decreet van 30 april 2004 diende over het ontworpen besluit het advies van de Sociaal- Economische Raad van Vlaanderen te worden ingewonnen. Aan dit vormvereiste blijkt niet te zijn voldaan, wat dient te worden verholpen. Indien het ontwerp ten gevolge van het vervullen ervan nog wijzigingen zou ondergaan, dienen die wijzigingen alsnog om advies aan de Raad van State, afdeling wetgeving, te worden voorgelegd.

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit werd niet aangemeld bij de Europese Commissie. Volgens de gemachtigde van Vlaamse Regering zou het in dit geval gaan om subsidies die worden verstrekt in het kader van een operationeel programma, waarvan verwacht wordt dat dit weldra goedgekeurd wordt door de Europese Commissie.

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".

³Bovendien moet worden gewezen op het in artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 vervatte legaliteitsbeginsel.

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 ⁴. Een steunmaatregel veronderstelt aldus een directe of indirecte kost voor de openbare begroting. Bovendien wordt geen onderscheid gemaakt naargelang de oorzaken of de doeleinden der bedoelde maatregelen, doch wordt enkel gekeken naar hun gevolgen ⁵.

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".

In dat geval moet in beginsel 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 ⁶. 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 ⁷. 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

⁴Zie T. JORIS, *Nationale steunmaatregelen en het Europees gemeenschapsrecht*, Antwerpen, Maklu uitgevers, 1994, 55.

⁵

Zie Hof van Justitie, zaak 173/73, Italië/Commissie, van 2 juli 1974, *Jur.*, 1974, 709.

⁽⁶⁾ Hof van Justitie, beschikking van 20 september 1983, Commissie/Frankrijk, 171/83, *Jur.*, 1983 (p. 2621), p. 2627, § 12.

⁽⁷⁾ Ibidem.

medegedeeld moet worden voordat die maatregel in de interne rechtsorde doorgevoerd is ⁸.

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.

Zo de ontworpen maatregelen als opleidingssteun te kwalificeren zijn, zou de Vlaamse Regering met betrekking tot het onderhavige ontwerp een beroep kunnen doen op de vrijstellingsregeling vervat in verordening (EG) 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 ⁹. 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 ¹⁰ als aan de procedurele voorwaarden van die verordening te worden voldaan.

Wat dit laatste betreft zou het ontwerpbesluit, krachtens artikel 3, 2, b), van verordening (EG) nr. 68/2001, een verwijzing moeten bevatten naar die verordening, met

⁸Zie Hof van Justitie, arrest van 27 maart 1984, Commissie/Italië, 169/82, *Jur.*, 1984, (1603), p. 1615, §§ 10-11.

⁹Deze verordening was initieel slechts van kracht tot 31 december 2006. Bij verordening (EG) nr. 1976/2006 van de Commissie van 20 december 2006 werd de geldigheidsduur evenwel verlengd tot 30 juni 2008.

1

0

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

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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond van het ontworpen besluit.
2. Aangezien de Raad van State om advies is gevraagd binnen een termijn van dertig dagen, dient in het lid van de aanhef waarin van dat advies gewag wordt gemaakt, te worden verwezen naar artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, en niet naar artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van die wetten.

Artikel 1

In artikel 1, 5/, wordt de aldaar omschreven onthaalouder gelijkgesteld met de werkende, bedoeld in artikel 102 van het decreet van 19 december 2003. Daarbij rijst de vraag of deze groep niet reeds vervat is in de definitie van het begrip "werkende" in artikel 102 van het decreet. De Vlaamse Regering is evenwel in ieder geval niet gemachtigd om af te wijken van de definitie van dit begrip in het decreet, zodat de genoemde bepaling dient te worden geschrapt.

Artikel 11

Krachtens het ontworpen artikel 8, zesde lid, kan de Vlaamse minister, bevoegd voor de beroepsopleiding en -bijscholing, de erin bedoelde subsidies jaarlijks aanpassen, verhoogd met de eventuele jaarlijkse indexaanpassing van de begroting. Die delegatie is ontoelaatbaar omdat ze slaat op een essentieel onderdeel van de subsidieregeling. De delegatie kan derhalve niet worden beschouwd als betrekking hebbend op een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard, waartoe de delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven.

Artikel 24

Krachtens artikel 24 treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op de dag van zijn bekendmaking (niet: publicatie) in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald bij artikel 84, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. BAERT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, E. BREWAEYS,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. I. VOS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A. BECKERS

J. BAERT