

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.393/1
VAN 20 OKTOBER 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 30 september 2011 door de Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet 'tot wijziging van diverse bepalingen van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen'', heeft het volgende advies gegeven:

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming – Syntra Vlaanderen’ grondig te wijzigen. De ontworpen wijzigingen vormen blijkens de memorie van toelichting de eerste stap in de hertekening van de regelgeving van het Vlaams Agentschap voor Ondernemersvorming - Syntra Vlaanderen, hierna Agentschap genoemd.

Met de ontworpen regeling wordt in de eerste plaats beoogd de ondernemersopleiding met de Europese regelgeving in overeenstemming te brengen. In artikel 2 van het ontwerp wordt in dat verband in het bijzonder gerefereerd aan richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006, de zogeheten Dienstenrichtlijn,² en aan beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005.³

Daarnaast wordt een regie- en actoropdeling van het Agentschap ingevoerd en worden bepaalde taken toebedeeld aan zowel regie als actor. Waar de taken van het Agentschap als regisseur in essentie betrekking hebben op het uittekenen van het beleid en het toezicht, houden de taken als actor vooral verband met de concrete organisatie van de opleidingen. Tevens

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 ‘betreffende diensten op de interne markt’.

³ Beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005 ‘betreffende de toepassing van artikel 86, lid 2, van het EG-Verdrag op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst die aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen wordt toegekend’.

wordt de financieringsregeling gewijzigd en worden diverse terminologische aanpassingen doorgevoerd.⁴

BEVOEGDHEID

In artikel 1 van het ontwerp wordt vermeld dat in het ontworpen decreet een gemeenschapsaangelegenheid wordt geregeld. Bepaalde onderdelen van het ontwerp zijn nochtans dermate ruim geformuleerd dat niet valt uit te sluiten dat deze mede op gewestbevoegdheden zouden kunnen worden betrokken. Dat is bijvoorbeeld het geval in artikel 5 van het ontwerp, waarin de missies van het Agentschap worden beschreven en waarvan sommige aan het economisch beleid, en derhalve een gewestaangelegenheid in de zin van artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, lijken te refereren.⁵

Met betrekking tot de ontworpen regeling kan worden aangenomen dat deze op algemene wijze een aangelegenheid beoogt te regelen die behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en dat bepaalde van de in meer algemene bewoordingen geformuleerde onderdelen ervan in die bevoegdheidsrechtelijke zin moeten worden gelezen.

Indien het integendeel de bedoeling zou zijn dat in het ontwerp tevens bepaalde aspecten zouden worden geregeld die betrokken moeten worden op een gewestaangelegenheid, zou dat uitdrukkelijk in artikel 1 moeten worden aangegeven. Krachtens artikel 128, § 2, van de Grondwet hebben de Vlaamse decreten die een gemeenschapsbevoegdheid regelen immers kracht van wet in het Nederlandse taalgebied en ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse decreten die een gewestaangelegenheid regelen, hebben daarentegen enkel kracht van wet in het Vlaamse Gewest, zoals omschreven in artikel 5 van de Grondwet. Voor zover de ontworpen regeling zou moeten worden geacht mede een gewestaangelegenheid te regelen, zou zij in die mate niet van toepassing zijn op de voornoemde instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

⁴ Zoals bijvoorbeeld de vervanging van de term “leersecretaris” door “leertrajectbegeleider” en “gecertificeerde opleidingen” door “ondernemerschapstrajecten”.

⁵ Zo omschrijft bijvoorbeeld artikel 5, § 1, 1°, a), van het ontwerp, als een algemene taak van het Agentschap “het bevorderen van en het bijdragen tot meer en sterker ondernemen in Vlaanderen”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

In artikel 3 van het ontwerp worden in hoofdzaak begrippen omschreven door middel van een verwijzing naar andere bepalingen van het ontwerp, waarin sommige van de betrokken begrippen wel inhoudelijk worden gedefinieerd. Dat is bijvoorbeeld het geval voor het begrip “ondernemerschapstraject”, in het ontworpen artikel 31, § 1, van het decreet van 7 mei 2004 (artikel 16 van het ontwerp) en voor het begrip “toegewezen traject”, in het ontworpen artikel 34, § 1, van hetzelfde decreet (artikel 19 van het ontwerp). Het verdient aanbeveling dat de betrokken begripsomschrijvingen in artikel 3 van het ontwerp, dat de definities bevat, worden geïntegreerd.

Daarnaast kan de vraag worden opgeworpen of de lijst van definities, vervat in artikel 3 van het ontwerp, niet tevens best zou worden aangevuld met de algemene omschrijving van kernbegrippen zoals “actor” en “regisseur”, welke begrippen nu uitsluitend in de memorie van toelichting enige duiding krijgen en enkel nader worden ingevuld door middel van een opsomming van de uit te oefenen taken in het ontworpen artikel 5 van het decreet van 7 mei 2004 (artikel 5 van het ontwerp).

Artikel 11

1. In het ontworpen artikel 19, § 3, tweede lid, van het decreet van 7 mei 2004, vervange men de woorden “vergoeding van de commissie Screening” door de woorden “vergoeding van de leden van de commissie Screening”.

2. Wat de commissies betreft, bedoeld in het ontworpen artikel 19, § 4, van het decreet van 7 mei 2004, volgt uit het bepaalde in het ontworpen artikel 19, § 5, van het decreet dat de werking ervan wordt geregeld in het huishoudelijk reglement.

De vraag rijst of het de bedoeling is om ook de bevoegdheden en de samenstelling van de betrokken commissies, alsmede het bedrag van de vergoedingen van de leden van die

commissies⁶ door de raad van bestuur te laten vaststellen. Het ontwerp is op dat punt niet duidelijk, hetgeen dient te worden verholpen.

Artikel 13

In het vijfde en het zesde lid van het ontworpen artikel 26, § 3, van het decreet van 7 mei 2004 dient telkens melding te worden gemaakt van het onderbouwde dossier “vermeld in het vierde lid” (niet: vermeld in het derde lid).

Artikel 16

Men late het ontworpen artikel 31, § 1, van het decreet van 7 mei 2004 aanvangen als volgt: “Het ondernemerschapstraject, vermeld in artikel 26, § 1, 2°, is een ...”.

Artikel 17

In artikel 17, 1°, van het ontwerp schrijve men “... vervangen door de zinsnede ‘ondernemerschapstrajecten, vermeld in artikel 26, § 1, 2°’, en wordt ...”.

Artikel 19

Toegewezen trajecten, bedoeld in het ontworpen artikel 34 van het decreet van 7 mei 2004, zijn diensten van algemeen economisch belang (zie het ontworpen artikel 26, § 4; artikel 13 van het ontwerp). In het ontworpen artikel 34, § 3, tweede lid, van het decreet wordt de Vlaamse Regering opgedragen om “de concrete uitvoeringsbepalingen voor de toegewezen trajecten” te bepalen. Dergelijke diensten vallen in beginsel⁷ onder toepassing van de Dienstenrichtlijn voor zover zij daarvan niet uitdrukkelijk worden uitgesloten. Dat houdt in dat, wanneer de Vlaamse Regering uitvoeringsbepalingen vaststelt ten aanzien van de dienstverstrekkers, deze zullen

⁶ Tenzij de betrokken commissies uitsluitend zouden bestaan uit de experts, vermeld in het ontworpen artikel 19, § 4, tweede lid, van het decreet, wat niet duidelijk blijkt uit de tekst van het ontwerp.

⁷ Zie immers het bepaalde in artikel 17 van de Dienstenrichtlijn.

moeten worden getoetst aan de in artikel 16 van de Dienstenrichtlijn omschreven eisen van niet-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid. Ook zal de Regering bij het vaststellen van de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot overheidsopdrachten de criteria voor ogen moeten houden op grond waarvan compensatie voor een openbare dienst niet als staatssteun valt aan te merken.⁸

Artikel 23

Zoals door de gemachtigde is bevestigd, zijn de leertijd en de ondernemerschapstrajecten te beschouwen als niet-economische diensten van algemeen belang die als zodanig niet onder toepassing vallen van beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005. Het kan derhalve verwarrend overkomen om ook ten aanzien van de leertijd en de ondernemerschapstrajecten het begrip “financiële compensaties” te hanteren, zoals in het ontworpen artikel 38, § 2, 1° en 2°, van het decreet van 7 mei 2004 nochtans het geval is. Dergelijke compensaties refereren immers aan de toepassing van de genoemde beschikking. Om die reden zou met betrekking tot de leertijd en de ondernemerschapstrajecten beter de term “subsiëring” worden gebruikt, ook al heeft dit tot gevolg dat dan nog andere bepalingen van het ontwerp dienovereenkomstig moeten worden aangepast.

Artikel 29

In het eerste lid van het ontworpen artikel 43 van het decreet van 7 mei 2004 wordt, wat de aan de betrokken personeelsleden toekomende toezichts- en controleopdrachten betreft, verwezen naar welbepaalde artikelen of onderdelen van het decreet van 30 april 2004.⁹ Naar sommige andere artikelen van het betrokken decreet wordt niet verwezen. Vraag is of dergelijke selectieve manier van verwijzing voldoende coherent is en niet van aard is om onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de precieze draagwijdte die voor de toepassing van de ontworpen regeling moet worden gegeven aan sommige bepalingen waarnaar wordt verwezen.

⁸ Voor die criteria zie HvJ 24 juli 2003, C-280/00, *Altmark Trans GmbH en Regierungspräsidium Magdeburg*, Jur. 2003, I-7747, waarnaar wordt verwezen in de vierde overweging van beschikking 2005/842/EG van de Commissie van 28 november 2005.

⁹ Het betreft het decreet van 30 april 2004 ‘tot uniformisering van de toezichts-, sanctie- en strafbepalingen die zijn opgenomen in de regelgeving van de sociaalrechtelijke aangelegenheden, waarvoor de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest bevoegd zijn’.

Zo wordt bijvoorbeeld gerefereerd aan artikel 7 van het decreet van 30 april 2004, inclusief het in artikel 7, 2°, vermelde verhoor van personen. De in het ontwerp bedoelde personeelsleden mogen evenwel geen processen-verbaal opstellen, hetgeen de vraag doet rijzen of het in artikel 7, 2°, van het decreet van 30 april 2004 bedoelde verhoor voor de toepassing van de ontworpen regeling niet veeleer moet worden begrepen als het verzoek tot het verstrekken van bepaalde inlichtingen. In het ontworpen artikel 43, eerste lid, wordt dan weer niet verwezen naar artikel 7/3 van het decreet van 30 april 2004, hetgeen de vraag doet rijzen of het effectief de bedoeling is dat bijvoorbeeld de garantie, vermeld in artikel 7/3, eerste lid, 1°, van het decreet, voor de toepassing van de ontworpen regeling wordt weggelaten.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de verwijzingen in het ontworpen artikel 43, eerste lid, van het decreet van 7 mei 2004 aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	
	L. DENYS,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME