



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.900/1/V
van 1 september 2015

over

een ontwerp van koninklijk besluit
‘tot wijziging van het koninklijk
besluit van 13 januari 2014
houdende vrijstelling van bepaalde
werkgevers- en
werknemersbijdragen ten behoeve
van de ondernemingen behorende
tot de sector van de koopvaardij en
de zeesleepvaartsector, en
houdende vrijstelling van de
werknemersbijdragen ten behoeve
van de ondernemingen behorende
tot de sector van de baggerwerken
op zee’

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 57.900/1/V
du 1^{er} septembre 2015

sur

un projet d'arrêté royal ‘portant
modification de l'arrêté royal du
13 janvier 2014 comportant
dispense de certaines cotisations
patronales et cotisations des
travailleurs au profit des
entreprises relevant du secteur de
la marine marchande et du
remorquage en mer, et comportant
dispense des cotisations des
travailleurs au profit des
entreprises relevant du secteur du
dragage en mer’

Op 17 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Sociale Zaken verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 13 januari 2014 houdende vrijstelling van bepaalde werkgevers- en werknemersbijdragen ten behoeve van de ondernemingen behorende tot de sector van de koopvaardij en de zeesleepvaartsector, en houdende vrijstelling van de werknemersbijdragen ten behoeve van de ondernemingen behorende tot de sector van de baggerwerken op zee’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wendy DEPESTER, adjunct-auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 september 2015.

*

Le 17 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre des Affaires sociales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit jusqu'au 2 septembre 2015,^(**) sur un projet d'arrêté royal ‘portant modification de l'arrêté royal du 13 janvier 2014 comportant dispense de certaines cotisations patronales et cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur de la marine marchande et du remorquage en mer, et comportant dispense des cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur du dragage en mer’.

Le projet a été examiné par la première chambre des vacations le 18 août 2015. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Koen MUYLLE et Patricia DE SOMERE, conseillers d'État, Bruno PEETERS, assesseur, et Wim GEURTS, greffier.

Le rapport a été présenté par Wendy DEPESTER, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Wilfried VAN VAERENBERGH, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 1^{er} septembre 2015.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

(**) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, *in fine*, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de regeling houdende de vrijstelling van de werknemersbijdragen voor de sector van de koopvaardij en de bagger- en de zeesleepvaartsector te verlengen van 1 juli 2015 tot 31 december 2022.

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit vindt rechtsgrond in artikel 3, § 1, derde lid, van de besluitwet van 7 februari 1945 ‘betreffende de maatschappelijke veiligheid van de zeelieden ter koopvaardij’.

BEVOEGDHEID

4. Uit artikel 6, § 1, IX, 7°, a), van de wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ volgt dat de gewesten, in het kader van het doelgroepenbeleid, wat betreft de bagger- en de sleepvaartsector, sinds 1 juli 2014 bevoegd zijn voor de verminderingen van de werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid die vastgesteld worden in functie van de eigen kenmerken van de werknemers, en die welke vastgesteld worden in functie van de eigen kenmerken van de werkgever of in functie van de activiteitensector.

Uit diezelfde bepaling volgt dat de gewesten, in het kader van het doelgroepenbeleid, wat betreft de sector van de koopvaardij, sinds 1 juli 2014 bevoegd zijn voor hogergenoemde verminderingen én de verminderingen van werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid.

Nog uit diezelfde bepaling volgt tevens dat de federale overheid, in het kader van het doelgroepenbeleid, wat de sector van de koopvaardij en de bagger- en de sleepvaartsector betreft, sinds 1 juli 2014 enkel nog bevoegd is voor de structurele verminderingen van werkgeversbijdragen voor de sociale zekerheid (omdat deze verminderingen een algemeen karakter hebben en per definitie sectoroverschrijdend zijn), en “de verminderingen van werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid voor de bagger- en sleepvaartsector”.

5. Zoals in de adviesaanvraag overigens zelf reeds was aangegeven, is de federale overheid sinds 1 juli 2014 derhalve niet meer bevoegd voor de verminderingen van werknemersbijdragen voor de sociale zekerheid voor de sector van de koopvaardij. De tekst van

voornoemd artikel 6, § 1, IX, 7°, a), kan immers op geen enkele andere wijze worden begrepen. In de toelichting bij het voorstel van bijzondere wet ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’ wordt bovendien uitdrukkelijk gesteld dat de aan de gewesten overgedragen bevoegdheid inzake het doelgroepenbeleid “ruim moet worden uitgelegd”.¹

Het om advies voorgelegd ontwerp van besluit kan derhalve enkel betrekking hebben op de verlenging van de regeling van de vrijstelling van de werknemersbijdragen voor de bagger- en de zeesleepvaartsector. Het voorwerp van het ontwerp van besluit dient dan ook tot deze aangelegenheid te worden beperkt.

VORMVEREISTEN

6. De verlenging van de regeling houdende de vrijstelling van de werknemersbijdragen voor de sector van de koopvaardij en de maritieme bagger- en de zeesleepvaartsector vormt staatssteun in de zin van artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), die overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het VWEU moet worden aangemeld. De in de aanhef aangehaalde communautaire richtsnoeren zijn immers slechts richtsnoeren voor de beoordeling door de Europese Commissie van de verenigbaarheid van dergelijke maatregelen met de interne markt overeenkomstig artikel 107, derde lid, van het VWEU, maar gelden niet als een vrijstelling van de aanmelding. Deze verlenging dient derhalve eerst te worden aangemeld bij de Europese Commissie, alvorens deze verlenging doorgang kan vinden.

Uit de adviesaanvraag kan worden afgeleid dat “[d]e procedure om verlenging te vragen bij de Europese Commissie tot 31 december 2022 [...] lopende [is] en [...] weldra [zal] afgerond worden”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De eerste drie leden van de aanhef van het om advies voorgelegd ontwerp van besluit kunnen worden ingekort als volgt:

“Gelet op de besluitwet van 7 februari 1945 betreffende de maatschappelijke veiligheid van de zeelieden ter koopvaardij, artikel 3, § 1, vervangen bij de wet van 12 augustus 2000;

Gelet op het koninklijk besluit van 13 januari 2014 houdende vrijstelling van bepaalde werkgevers- en werknemersbijdragen ten behoeve van de ondernemingen behorende tot de sector van de koopvaardij en de zeesleepvaartsector, en houdende vrijstelling van de

¹ Toelichting bij de bijzondere wet van 6 januari 2014 ‘met betrekking tot de Zesde Staatshervorming’, *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 116.

werknemersbijdragen ten behoeve van ondernemingen behorende tot de sector van de baggerwerken op zee;²”.

8. Gelet op de opmerking in randnummer 6, dient van voormelde nieuwe aanmelding als volgt melding worden gemaakt:

“Gelet op het akkoord van de Europese Commissie, gegeven op [...];”

9. De overwegingen in de aanhef dienen in overstemming te worden gebracht met de hoger uiteengezette bevoegdheidverdelende regels. Men vervange de bepaling onder het vierde streepje van de overwegingen beter door de volgende twee bepalingen:

“- de gewesten eveneens bevoegd zijn geworden voor de vrijstelling van werknemersbijdragen in de sector van de koopvaardij;

- de federale overheid bijgevolg enkel de geldigheidsduur van de vrijstelling van werknemersbijdragen voor de bagger- en de zeesleepvaartsector kan verlengen;”.

Artikel 1

10. Gelet op de hoger uiteengezette bevoegdheidsregels, stelle men artikel 1 van het ontwerp beter als volgt:

“Artikel 6 van het koninklijk besluit van 13 januari 2014 houdende vrijstelling van bepaalde werkgevers- en werknemersbijdragen ten behoeve van de ondernemingen behorende tot de sector van de koopvaardij en de zeesleepvaartsector, en houdende vrijstelling van de werknemersbijdragen ten behoeve van ondernemingen behorende tot de sector van de baggerwerken op zee, wordt aangevuld met een nieuw lid, dat luidt als volgt:

‘In afwijking van het eerste lid, treedt dit besluit, voor wat de vrijstelling van werknemersbijdragen in de sector van de baggerwerken op zee en de zeesleepvaartsector betreft, buiten werking op 31 december 2022.’”

*

² Het opschrift van het koninklijk besluit van 13 januari 2014 zal immers laatst gewijzigd zijn door artikel 1 van het koninklijk besluit van [...] ‘tot wijziging van het toepassingsgebied van het koninklijk besluit van 13 januari 2014 houdende vrijstelling van bepaalde werkgevers- en werknemersbijdragen ten behoeve van de ondernemingen behorende tot de sector van de koopvaardij en de zeesleepvaartsector’, wat betreft de vrijstellingen van werknemersbijdragen waarover de Raad van State heden advies 57.889/1 heeft gegeven).

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique et l'accomplissement des formalités prescrites.

Par ailleurs, le présent avis comporte également un certain nombre d'observations sur d'autres points. Il ne peut toutefois s'en déduire que, dans le délai qui lui est imparti, la section de législation a pu procéder à un examen exhaustif du projet.

*

PORTÉE ET FONDEMENT JURIDIQUE DU PROJET

2. Le projet d'arrêté soumis pour avis a pour objet de proroger du 1^{er} juillet 2015 au 31 décembre 2022 le dispositif portant dispense des cotisations des travailleurs pour le secteur de la marine marchande, du dragage et du remorquage en mer.

3. Le projet d'arrêté soumis pour avis trouve un fondement juridique dans l'article 3, § 1^{er}, alinéa 3, de l'arrêté-loi du 7 février 1945 'concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande'.

COMPÉTENCE

4. Il résulte de l'article 6, § 1^{er}, IX, 7^o, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que dans le cadre de la politique axée sur les groupes-cibles, en ce qui concerne le secteur du dragage et du remorquage, les régions sont compétentes, depuis le 1^{er} juillet 2014, pour les réductions de cotisations patronales de sécurité sociale qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs, et pour celles qui sont établies en fonction des caractéristiques propres de l'employeur ou en fonction d'un secteur d'activités.

Il découle de cette même disposition que dans le cadre de la politique axée sur les groupes-cibles, en ce qui concerne le secteur de la marine marchande, les régions sont compétentes, depuis le 1^{er} juillet 2014, pour les réductions précitées et pour les réductions de cotisations de sécurité sociale des travailleurs.

Il résulte encore de cette même disposition que dans le cadre de la politique axée sur les groupes-cibles, en ce qui concerne le secteur de la marine marchande, du dragage et du remorquage, l'autorité fédérale n'est plus compétente, depuis le 1^{er} juillet 2014, que pour les réductions structurelles de cotisations patronales de sécurité sociale (ces réductions ayant un caractère général et étant par définition intersectorielles) et pour « la réduction de cotisations de sécurité sociale des travailleurs pour les secteurs du dragage et du remorquage ».

5. Au demeurant, comme la demande d'avis l'indique elle-même, l'autorité fédérale n'est dès lors plus compétente, depuis le 1^{er} juillet 2014, pour les réductions de cotisations de sécurité sociale des travailleurs pour le secteur de la marine marchande. Aucune autre interprétation du texte de l'article 6, § 1^{er}, IX, 7^o, a), précité, n'est en effet possible. En outre, les

développements de la proposition de loi spéciale 'relative à la sixième réforme de l'État' mentionnent expressément que la compétence transférée aux régions en matière de politique axée sur les groupes-cibles « doit être expliquée en détails »¹.

Le projet d'arrêté soumis pour avis ne peut dès lors porter que sur la prorogation du dispositif de dispense des cotisations de sécurité sociale des travailleurs pour le secteur du dragage et du remorquage en mer. La portée du projet d'arrêté doit par conséquent être limitée à cette matière.

FORMALITÉS

6. La prorogation du dispositif portant dispense des cotisations des travailleurs pour le secteur de la marine marchande, du dragage maritime et du remorquage en mer constitue une aide d'État au sens de l'article 107, paragraphe 1^{er}, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui, conformément à l'article 108, paragraphe 3, du TFUE, doit être notifiée. Les orientations communautaires visées dans le préambule ne sont en effet que des orientations pour l'appréciation par la Commission européenne de la compatibilité de telles mesures avec le marché intérieur conformément à l'article 107, paragraphe 3, du TFUE, mais n'ont pas valeur de dispense de notification. Avant que cette prorogation puisse se concrétiser, il faut par conséquent d'abord la notifier à la Commission européenne.

La demande d'avis permet de déduire que « [d]e procedure om verlenging te vragen bij de Europese Commissie tot 31 december 2022 [...] lopende [is] en [...] weldra [zal] afgerond worden ».

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

7. Les trois premiers alinéas du projet d'arrêté soumis pour avis peuvent être abrégés comme suit :

« Vu l'arrêté-loi du 7 février 1945 concernant la sécurité sociale des marins de la marine marchande, l'article 3, § 1^{er}, remplacé par la loi du 12 août 2000 ;

Vu l'arrêté royal du 13 janvier 2014 comportant dispense de certaines cotisations patronales et cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur de la marine marchande et du remorquage en mer, et comportant dispense des cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur du dragage en mer ;² ».

¹ Développements de la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la sixième réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat 2012-13, n° 5-2232/1, 116.

² L'intitulé de l'arrêté royal du 13 janvier 2014 sera en effet modifié en dernier lieu par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du [...] 'portant modification du champ d'application de l'arrêté royal du 13 janvier 2014 comportant dispense de certaines cotisations patronales et cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur de la

8. Eu égard à l'observation formulée au point 6, il sera fait mention de la nouvelle notification précitée comme suit :

« Vu l'accord de la Commission européenne, donné le [...] ; »

9. Les considérants du préambule doivent être mis en concordance avec les règles répartitrices de compétence exposées ci-dessus. Mieux vaut remplacer la disposition figurant en regard du quatrième tiret des considérants par les deux dispositions suivantes :

« - les régions sont également compétentes pour la dispense des cotisations des travailleurs dans le secteur de la marine marchande;

- par conséquent, l'autorité fédérale ne peut plus proroger la dispense des cotisations des travailleurs que pour le secteur du remorquage et du dragage en mer; »

Article 1^{er}

10. Eu égard aux règles répartitrices de compétences précitées, mieux vaut rédiger l'article 1^{er} du projet comme suit :

« L'article 6 de l'arrêté royal du 13 janvier 2014 comportant dispense de certaines cotisations patronales et cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur de la marine marchande et du remorquage en mer, et comportant dispense des cotisations des travailleurs au profit des entreprises relevant du secteur du dragage en mer, est complété par un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

‘Par dérogation à l'alinéa 1^{er}, le présent arrêté cesse d'être en vigueur le 31 décembre 2022 en ce qui concerne la dispense des cotisations des travailleurs dans le secteur du dragage en mer et du remorquage en mer’».

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Jo BAERT