RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.339/1
van 26 mei 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 4 maart 2016 houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid’

‡LW-CGFQCHDD-FJDJVT‡

Op 26 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Werk, Economie, Innovatie en Sport verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 4 maart 2016 houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2016.

*

‡LW-CGFQCHDD-FJDJVT‡

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot uitvoering van het decreet van 4 maart 2016 ‘houdende het Vlaamse doelgroepenbeleid’ (hierna: Doelgroependecreet).

Het ontwerp bevat drie hoofdstukken. Hoofdstuk 1 regelt de doelgroepverminderingen voor oudere werknemers en voor jonge werknemers, alsook de afschaffing van de doelgroepverminderingen voor langdurig werkzoekenden. Hoofdstuk 2 wijzigt de regeling inzake de Vlaamse ondersteuningspremie (VOP), waarbij in een tegemoetkoming wordt voorzien voor de tewerkstelling van personen met een arbeidshandicap, hetzij als werknemer, hetzij als zelfstandige. Hoofdstuk 3 bevat opheffings- en overgangsbepalingen en regelt de inwerkingtreding van het Doelgroependecreet, het decreet van 23 november 2012 ‘tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'’en het ontworpen besluit.

3.1. Voor de ontworpen regeling wordt, luidens de aanhef van het besluit, op algemene wijze rechtsgrond gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), de artikelen 339 en 346 van de programmawet (I) van 24 december 2002, het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'’, het decreet van 23 november 2012 ‘tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'’ en het Doelgroependecreet.

3.2. De artikelen 1 en 2 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 339 van de Programmawet (I) van 24 december 2002, zoals vervangen bij artikel 4 van het Doelgroependecreet, gelezen in samenhang, wat het ontworpen artikel 6/3 van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 betreft (artikel 2 van het ontwerp), met artikel 20 BWHI waaraan de Vlaamse Regering een algemene uitvoeringsbevoegdheid ontleent.

De artikelen 3 tot 8 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 5 en 6 van het Doelgroependecreet, gelezen in samenhang met artikel 20 BWHI.

Artikel 9 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 8 van het Doelgroependecreet, gelezen in samenhang met artikel 20 BWHI.

‡LW-CGFQCHDD-FJDJVT‡

De artikelen 10 tot 12 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 346, §§ 2 en 3, van de Programmawet (I) van 24 december 2002, zoals vervangen bij artikel 7 van het Doelgroependecreet, gelezen in samenhang, wat artikel 12 betreft, met artikel 20 BWHI.

Artikel 13 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 9 van het Doelgroependecreet, gelezen in samenhang met artikel 20 BWHI.

De artikelen 14 tot 17 van het ontwerp vinden op algemene wijze rechtsgrond in artikel 12 van het Doelgroependecreet. Artikel 15 vindt evenwel bijkomend een specifieke rechtsgrond in artikel 2, 12°, van het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'’, zoals ingevoegd bij artikel 14, 1°, van het Doelgroependecreet.

Artikel 18 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 5, § 1, 5°, a), en § 2, van het voornoemde decreet van 7 mei 2004.

De artikelen 19 tot 21 van het ontwerp vinden op algemene wijze rechtsgrond in de artikelen 27 tot 29 van het Doelgroependecreet. Artikel 21, 9°, van het ontwerp vindt evenwel bijkomend een specifieke rechtsgrond in artikel 5, § 1, 5°, b), en § 2, van het voornoemde decreet van 7 mei 2004, terwijl artikel 21, 10°, van het ontwerp bijkomend een specifieke rechtsgrond vindt in artikel 2 van het Doelgroependecreet, gelezen in samenhang met artikel 20 BWHI.

De artikelen 22 tot 31 van het ontwerp vinden rechtsgrond in de artikelen 27 tot 30 van het Doelgroependecreet.

Artikel 32 van het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 15 van het decreet van 23 november 2012 ‘tot wijziging van het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap 'Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding'’.

De artikelen 33 tot 36 van het ontwerp vinden rechtsgrond in artikel 31 van het Doelgroependecreet.

3.3. Uit hetgeen voorafgaat volgt dat in de aanhef van het ontwerp de verwijzing naar de rechtsgrond biedende bepalingen moet worden gespecificeerd.

VORMVEREISTEN

4. In advies 58.102/1 van de Raad van State, over het voorontwerp dat heeft geleid tot het Doelgroependecreet, is met betrekking tot de doelgroepverminderingen waarin dat voorontwerp voorzag[1] het volgende opgemerkt:

[1] In het voorontwerp dat aan de Raad van State om advies is voorgelegd, waren geen bepalingen opgenomen betreffende de Vlaamse ondersteuningspremie (hoofdstuk 3 van het Doelgroependecreet).

‡LW-CGFQCHDD-FJDJVT‡

"4. De vraag rijst of de ontworpen bepalingen staatssteun betreffen in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), waarvoor overeenkomstig artikel 108, lid 3 VWEU een voorafgaandelijke aanmeldingsplicht bij de Europese Commissie geldt.

Algemeen wordt aangenomen dat een vermindering van sociale zekerheidsbijdragen beschouwd moet worden als een economisch voordeel dat met staatsmiddelen wordt bekostigd.[2] Ook wordt in beginsel aanvaard dat deze het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden.[3]

Bevraagd omtrent de mogelijke kwalificatie als staatssteun en de aanmelding van de ontworpen maatregelen bij de Europese Commissie heeft de gemachtigde verklaard dat 'de gesprekken nog lopende zijn' en dat 'voor de uitvoering van het decreet wordt gewacht op de beslissing van de Europese Commissie'.

Aangezien de ontworpen doelgroepverminderingen mogelijk zullen worden gekwalificeerd als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU, en gelet op de sanctie ingeval van een onterechte niet-aanmelding, namelijk dat de steun per se nietig is (zelfs indien ze verenigbaar verklaard zou kunnen worden als ze correct werd aangemeld), verdient het aanbeveling om het ontwerp, wat de doelgroepverminderingen betreft, aan te melden met toepassing van artikel 108, lid 3 VWEU (of minstens om afdoende zekerheid te verkrijgen omtrent de niet-kwalificatie als staatssteun in de zin van artikel 107, lid 1 VWEU)."

Die opmerking dient ook te worden betrokken op de thans voorliggende uitvoeringsregeling van het Doelgroependecreet.

In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse Regering wordt gesteld dat "[o]vereenkomstig de beslissing van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 de doelgroepvermindering voor oudere werknemers [werd] aangemeld bij de Europese Commissie". Met betrekking tot de doelgroepvermindering voor jonge werknemers heeft de gemachtigde verklaard dat "in het kader van de doelgroepvermindering voor jonge werknemers de Europese Commissie in informele gesprekken onmiddellijk te kennen gaf dat zij hier geen staatssteunbemerkingen omtrent had".

Alvorens de decretale en de thans ontworpen uitvoeringsregeling tot uitvoering kunnen worden gebracht, dient de steller van het ontwerp er zich van te vergewissen dat alle maatregelen waarin het ontwerp voorziet op het vlak van loonlastenverlaging wel degelijk verenigbaar zijn met de artikelen 107 en 108 VWEU. In voorkomend geval zullen ook de andere maatregelen dan die betreffende de doelgroepvermindering voor oudere werknemers overeenkomstig het derde lid van laatstgenoemd artikel nog moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie, tenzij deze maatregelen vrijgesteld zijn van aanmelding op grond van , bijvoorbeeld, verordening nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 'waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard' (hierna: Groepsvrijstellingsverordening) of op grond van

[2] *Voetnoot 5 uit het geciteerde advies:* Doorgaans wordt niet betwist dat aan deze voorwaarden van het begrip staatssteun is voldaan. Zie o.m.: HvJ 17 juni 1999, C-75/97, *België/Commissie*, nr. 23.

[3] *Voetnoot 6 uit het geciteerde advies:* J. DE BEYS, "Politique belge de l'emploi et contrôle des aides d'Etat", *Soc.Kron.* 2006, alf. 6, 309. Zie ook inzake fiscale zaken: R. GREAVES, "Autonomous regions, taxation and EC state-aid rules", *ELRev.* 2009, afl. 5, 779-793.

‡LW-CGFQCHDD-FJDJVT‡

verordening nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’. In elk geval blijkt uit de bestaande en de thans ontworpen regeling dat wordt beoogd de Vlaamse ondersteuningspremies voor werkgevers toe te kennen binnen de grenzen en de voorwaarden bepaald in de Groepsvrijstellingsverordening.

Van de verrichte aanmelding bij de Europese Commissie dient melding te worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In tegenstelling tot wat het geval was bij de vorige Algemene Groepsvrijstellingsverordening nr. 800/2008, bevat de huidige Groepsvrijstellingsverordening niet langer de expliciete verplichting voor regelgeving die onder haar toepassingsgebied valt om uitdrukkelijk te verwijzen naar de verordening.

Aangezien de huidige Groepsvrijstellingsverordening evenwel deel uitmaakt van het juridische kader waarvan het ontwerp de uitvoering beoogt (zie inzonderheid de bepalingen betreffende de Vlaamse ondersteuningspremies voor werkgevers artikelen 14 tot 18 van het ontwerp), dient deze verordening in de aanhef te worden vermeld vóór de verwijzing naar de rechtsgrond. Er dient dan ook een nieuw eerste lid aan de aanhef te worden toegevoegd dat luidt als volgt:

“Gelet op verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard;”.

Artikel 14

6. Artikel 14 van het ontwerp wijzigt artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘betreffende de professionele integratie van personen met een arbeidshandicap’. De ontworpen bepalingen strekken ertoe bepaalde regels uit de Groepsvrijstellingsverordening over te nemen.

Hoewel de Groepsvrijstellingsverordening rechtstreekse werking heeft en de bepalingen ervan in beginsel niet door de nationale regelgever(s) moeten worden overgenomen, zijn de ontworpen bepalingen nuttig omdat zij het toepassingsgebied van de regeling afbakenen, in overeenstemming met de Groepsvrijstellingsverordening. Niettemin geven zij aanleiding tot de hierna volgende opmerking.

7.1. In de ontworpen bepalingen wordt meermaals het begrip “kmo” gebruikt. Dit begrip wordt noch in het ontwerp, noch in een bestaande bepaling van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 gedefinieerd.

‡LW-CGFQCHDD-FJDJVT‡

7.2. Het ontworpen artikel 2, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 bepaalt dat in het derde lid, 1°, "onder vennootschap met beperkte aansprakelijkheid [wordt verstaan]: de rechtsvormen van ondernemingen, vermeld in bijlage I bij Richtlijn 2013/34/EU (1) waarvan het aandelenkapitaal ook het eventuele agio omvat."

Artikel 2, 18, a), van de Groepsvrijstellingsverordening bepaalt:

> "(…) Voor de toepassing van deze bepaling worden met 'vennootschap met beperkte aansprakelijkheid' met name de in bijlage I bij Richtlijn 2013/34/EU bedoelde rechtsvormen van ondernemingen bedoeld en omvat het 'aandelenkapitaal' ook het eventuele agio."

In tegenstelling tot de voornoemde ontworpen bepaling, is de geciteerde bepaling van de Groepsvrijstellingsverordening niet beperkend (door het gebruik van de woorden "met name").

7.3. Het komt in beginsel aan de stellers van het ontwerp toe om het toepassingsgebied van de steunregeling te bepalen, en hierbij rekening te houden met het toepassingsgebied van de Groepsvijstellingsverordening, teneinde er over te waken dat de steunregeling als verenigbaar met de interne markt wordt beschouwd en vrijgesteld wordt van aanmelding bij de Europese Commissie. Uit de nota aan de Vlaamse Regering blijkt dat de stellers van het ontwerp de ontworpen regeling inderdaad wensen toe te passen op alle ondernemingen waarvoor de Groepsvrijstellingsverordening in een ontheffing van de aanmeldingsplicht voorziet. Het ontwerp wordt, bij de omschrijving van "vennootschap met beperkte aansprakelijkheid" dan ook het best op de omschrijving daarvan in de Groepsvijstellingsverordening afgestemd. Ook verdient het aanbeveling, ter wille van de rechtszekerheid, om in het ontwerp een omschrijving op te nemen van "kmo", dan wel een verwijzing naar de daarvan gegeven definitie in de Groepsvijstellingsverordening op te nemen.

8. In het ontworpen artikel 2, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008, dient de verwijzing naar de richtlijn 2013/34/EU alle identificatiegegevens (nummer, instelling, datum en opschrift) te bevatten.

Artikel 16

9. In het ontworpen artikel 32, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 dient de verwijzing naar artikel 30 vervangen te worden door een verwijzing naar artikel 31.

‡LW-CGFQCHDD-FJDJVT‡

Artikel 17

10. In het ontworpen artikel 40, tweede lid, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 dient wellicht te worden geschreven na "nauwkeurige of overeenstemmende *vermoedens*".[4]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Wilfried VAN VAERENBERGH

[4] Zie het huidige artikel 40, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008.

‡LW-CGFQCHDD-FJDJVT‡