



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 64.793/1  
van 20 december 2018

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’

Op 23 november 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 december 2018. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, en Leen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 december 2018.

\*

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 ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 ‘tot uitvoering van het decreet van 12 juli 2013 betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’ te wijzigen teneinde de daarin voorziene steun uitdrukkelijker in te passen in de algemene groepsvrijstellingsverordening<sup>1</sup>.

Met dat doel wordt in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 een nieuw hoofdstuk 1/1 betreffende het toepasselijke “Europees steunkader” ingevoerd en worden diverse daarmee verband houdende wijzigingen aangebracht. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2019.<sup>2</sup>

3. Luidens de aanhef wordt voor het ontwerp rechtsgrond gezocht in artikel 2 van het decreet van 12 juli 2013 ‘betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling’, dat luidt:

“De steun verleend met toepassing of ter uitvoering van dit decreet geschiedt met inachtneming van, naargelang het geval, de voorwaarden van de Verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie van 6 augustus 2008 waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag met de gemeenschappelijke markt verenigbaar worden verklaard (de algemene groepsvrijstellingsverordening) of het DAEB-besluit van 20 december 2011.”

De verordening (EU) nr. 800/2008 werd vervangen door de actueel geldende algemene groepsvrijstellingsverordening.

Bijgevolg kan voor het ontwerp rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, zoals vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ gelezen in samenhang met artikel 2 van het decreet van 12 juli 2013.

---

<sup>1</sup> 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’.

<sup>2</sup> Op die datum treden tevens de meeste bepalingen van het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 in werking.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub 3* in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Er dient een nieuw eerste lid in de aanhef te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat als volgt wordt geredigeerd:

”Gelet op de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, gewijzigd bij de wet van 16 juli 1993;”.

### Artikel 2

5. Het ontworpen artikel 1/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 bepaalt dat alle steun die toegekend wordt met toepassing van dit besluit en de uitvoeringsbesluiten ervan, wordt verleend binnen de grenzen en de voorwaarden, vermeld in hoofdstuk I, II en III, deel 6 van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Ook nadat het te nemen besluit uitwerking heeft gekregen, zal het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 nog bepaalde steun toekennen op basis van het zogenaamde DAEB-besluit<sup>3</sup>, die dus buiten het toepassingsgebied van de algemene groepsvrijstellingsverordening valt. Artikel 77 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 bepaalt immers dat de “vergoeding voor de doorstroombegeleiding aan de gemandateerde dienstverlener wordt toegekend met inachtneming van het DAEB-besluit van 20 december 2011”.

Het verdient aanbeveling om bij de redactie van het ontworpen artikel 1/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 met dat gegeven rekening te houden.

6. Het ontworpen artikel 1/2, zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 bepaalt dat als “een onderneming een individuele steuntoekenning krijgt van meer dan 500.000 euro, (...) de gegevens, vermeld in bijlage 3 van de voormelde verordening [worden] gepubliceerd op de transparantiewebsite die de Europese Commissie ontwikkeld heeft”.

Met deze bepaling lijkt uitvoering te worden gegeven aan artikel 9, lid 1, eerste alinea, c), van de algemene groepsvrijstellingsverordening, dat bepaalt dat de “betrokken lidstaat (...) ervoor [zorgt] dat op een uitgebreide staatssteunwebsite, op nationaal of regionaal

---

<sup>3</sup> Besluit 2012/21/EU van de Commissie van 20 december 2011 ‘betreffende de toepassing van artikel 106, lid 2, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op staatssteun in de vorm van compensatie voor de openbare dienst, verleend aan bepaalde met het beheer van diensten van algemeen economisch belang belaste ondernemingen’.

niveau” onder meer “de in bijlage III bedoelde gegevens over elke individuele steunverlening van meer dan 500.000 EUR” worden gepubliceerd.

Zelfs indien wordt aangenomen dat de bekendmaking op de transparantiewebsite die de Europese Commissie ontwikkeld heeft als een uitgebreide staatssteunwebsite, op nationaal of regionaal niveau kan worden beschouwd, rijst de vraag waarom de andere onderdelen van artikel 9, lid 1, van de algemene groepsvrijstellingsverordening niet worden geïmplementeerd.<sup>4</sup>

Verder blijkt uit de ontworpen bepaling niet aan welke instantie of persoon de opdracht wordt gegeven om voor de bekendmaking in te staan.

Tot slot moet worden verwezen naar “bijlage III” en niet “bijlage 3” bij de algemene groepsvrijstellingsverordening.

7. Het ontworpen artikel 1/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 betreft het stimulerend effect van de toegekende steun. Deze bepaling houdt verband met artikel 6 van de algemene groepsvrijstellingsverordening, dat luidt:

“1. Deze verordening is slechts van toepassing op steun die een stimulerend effect heeft.

2. Steun wordt geacht een stimulerend effect te hebben wanneer de begunstigde ervan, voordat de werkzaamheden aan het project of de activiteit aanvangen, bij de betrokken lidstaat een schriftelijke steunaanvraag heeft ingediend. (...)

5. In afwijking van de leden 2, 3 en 4 hoeven de volgende categorieën steun geen stimulerend effect te hebben of worden zij geacht dat effect te hebben:

(...)

c) bij steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van de aanwerving van kwetsbare werknemers en steun in de vorm van loonsubsidies ten behoeve van de tewerkstelling van werknemers met een handicap: indien de desbetreffende voorwaarden van, onderscheidenlijk, artikel 32 en 33 zijn vervuld;

d) bij steun ter compensatie van de bijkomende kosten voor de tewerkstelling van werknemers met een handicap en bij steun ter compensatie van de kosten voor de begeleiding van kwetsbare werknemers: wanneer de desbetreffende voorwaarden van de artikelen 34 en 35 zijn vervuld; (...).”

Aangezien voor de toe te kennen steun beroep wordt gedaan op de artikelen 31 tot 35 van de algemene groepsvrijstellingsverordening (zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 1/6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017), is het niet duidelijk waarom in het ontworpen artikel 1/3 enkel naar de artikelen 32 en 33 van de verordening wordt verwezen.

---

<sup>4</sup> Artikel 9, lid 1, van de algemene groepsvrijstellingsverordening luidt als volgt:

“De betrokken lidstaat zorgt ervoor dat op een uitgebreide staatssteunwebsite, op nationaal of regionaal niveau, worden gepubliceerd:

a) de in artikel 11 van deze verordening bedoelde beknopte informatie in het gestandaardiseerde formaat dat in bijlage II is vastgesteld, of een link die daartoe toegang biedt;

b) de volledige tekst van elke steunmaatregel, als bedoeld in artikel 11, of een link die toegang biedt tot de volledige tekst;

c) de in bijlage III bedoelde gegevens over elke individuele steunverlening van meer dan 500 000 EUR.

(...).”

8. In het ontworpen artikel 1/4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 worden de afkortingen “ESF” en “EFRO” gebruikt. Die begrippen worden echter niet gedefinieerd in het te wijzigen besluit. Het verdient aanbeveling de begrippen duidelijker te omschrijven.<sup>5</sup>

9. Het ontworpen artikel 1/6, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 bepaalt de steunintensiteit die niet mag worden overschreden per type van steun. Deze opsomming is gebaseerd op de artikelen 32 tot 35 van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

De in de algemene groepsvrijstellingsverordening en de in het ontworpen artikel 1/6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 gehanteerde begrippen stemmen echter niet overeen met de omschrijving van de vormen van steun die zijn voorzien in het decreet van 12 juli 2013 en het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017. Er dreigt bijgevolg onduidelijkheid te bestaan over de toepasselijkheid van de percentages van maximale steunintensiteit ten aanzien van concrete vormen van steun. In bepaalde gevallen brengt het ontwerp wel degelijk een verwijzing naar de toepasselijke bepaling van de algemene groepsvrijstellingsverordening aan in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 (zie bijvoorbeeld de artikelen 5 en 6 van het ontwerp) maar dat is niet steeds het geval.

Het verdient bijgevolg aanbeveling om in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 voor elke vorm van steun duidelijker aan te geven wat de overeenstemmende bepaling van de algemene groepsvrijstellingsverordening en/of de maximale steunintensiteit is.

### Artikel 3

10. In het ontworpen artikel 34, derde en vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 is sprake van de kosten die in aanmerking komen zoals vermeld in artikel 2, punt 31, van de groepsvrijstellingsverordening.

Artikel 2, punt 31, van de algemene groepsvrijstellingsverordening bevat echter geen definitie of omschrijving van de in aanmerking komende kosten, maar enkel de definitie van het begrip “loonkosten”, dat in de artikelen 32, 33 en 34 gebruikt wordt.

De formulering van de ontworpen bepalingen moet in het licht hiervan worden aangepast.

### Artikel 4

11. Het ontworpen artikel 38, § 2, 5°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 bepaalt dat de loonpremies voor de doelgroepwerknemer niet cumuleerbaar zijn met andere Vlaamse of federale maatregelen die geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op

---

<sup>5</sup> Bedoeld wordt respectievelijk “Europees Sociaal Fonds” en “Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling”.

dezelfde kosten die in aanmerking komen. Die maatregelen kunnen alleen gecumuleerd worden conform artikel 8 van de algemene groepsvrijstellingsverordening.

Voor de toepassing van de regels inzake de cumulering van steun maakt het in beginsel niet uit door welke overheid (in de zin van de staatssteunreglementering) de steun is toegekend.<sup>6</sup> Er is bijgevolg geen reden om de ontworpen bepaling te beperken tot “andere Vlaamse of federale maatregelen”, zelfs indien wordt aangenomen dat de steun in de meeste gevallen van die overheden afkomstig zal zijn.

De ontworpen bepaling moet op dit punt worden aangepast.

### Artikel 6

12. Artikel 6 van het ontwerp strekt ertoe in artikel 53 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 de verwijzing naar de Verordening (EG) nr. 651/2014 te preciseren door een verwijzing naar artikel 34 van die verordening toe te voegen.

Artikel 1 van het ontwerp strekt er echter toe de definitie van het begrip “verordening (EG) nr. 651/2014” in artikel 1, 9°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 te vervangen door de definitie van het begrip “algemene groepsvrijstellingsverordening”.

Het verdient aanbeveling om ook in artikel 53 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 naar de algemene groepsvrijstellingsverordening te verwijzen. Dat komt de coherentie van de tekst ten goede en remedieert tegelijkertijd de foute aanduiding van de betrokken verordening (“(EG)” moet immers “(EU)” zijn).

Deze opmerking geldt eveneens ten aanzien van de artikelen 33 en 40, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017.

### Artikel 7

13. Artikel 7 van het ontwerp vult artikel 108, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2017 aan met een zin waardoor die bepaling als volgt zal luiden:

“De beschutte werkplaatsen en de sociale werkplaatsen worden vrijgesteld van de aanmeldingsplicht, vermeld in artikel 17, en verkrijgen op 1 januari 2019 op automatische wijze het label van maatwerkbedrijf. Die automatische toekenning van het label vervalt met retroactieve inwerkingtreding als de Europese Commissie de steun aan de bedrijven conform artikel 107 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie niet goedkeurt als vermeld in artikel 1/5 van dit besluit”.

---

<sup>6</sup> Zie bijvoorbeeld artikel 8, lid 1, van de algemene groepsvrijstellingsverordening, waarin sprake is van “het totale bedrag aan staatssteun ten behoeve van de gesteunde activiteit of het gesteunde project of de gesteunde onderneming”.

Over deze bepaling wordt in de nota aan de Vlaamse Regering het volgende gesteld:

“In artikel 108, §1, eerste lid van het besluit is een zin toegevoegd betreffende de automatische toekenning van het label ‘maatwerkbedrijf’. In het geval er bepaalde ondernemingen zijn die steun ontvangen die boven de aanmeldingsdrempel uitkomen, moeten die eerst aangemeld worden bij de Europese Commissie en kunnen zij dus niet automatisch dit label verkrijgen, maar moeten zij eerst wachten op goedkeuring van de Europese Commissie. Dit artikel wordt in die zin dan ook aangepast.”

Het is niet duidelijk of de ontworpen bepaling op een adequate wijze tegemoetkomt aan de geschetste bezorgdheid. Er wordt immers niet uitdrukkelijk bepaald dat voor de toekenning van de steun moet worden gewacht op goedkeuring van de Europese Commissie, maar wel dat het label van maatwerkbedrijf “met retroactieve inwerkingtreding” vervalt indien de Commissie de steun niet verenigbaar acht met de interne markt. De vraag rijst overigens tot op welk tijdstip de retroactieve inwerkingtreding plaatsvindt.

De ontworpen bepaling moet in het licht van het voorgaande aan een bijkomend onderzoek onderworpen worden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Leen VERSCHRAEGHEN

Wilfried VAN VAERENBERGH