RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 72.499/1
van 9 december 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1, 4 en 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de koopvaardijsector en de zeesleepvaartsector; tot wijziging van artikel 1, 2, 4 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2016 houdende vrijstelling van bepaalde werknemersbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de koopvaardijsector en de zeesleepvaartsector en tot wijziging van artikel 14*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen en tot wijziging van artikel 1, 4 en 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de baggersector’

‡LW-AJMWNABCC-HCEJJUQ‡

Op 9 november 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1, 4 en 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de koopvaardijsector en de zeesleepvaartsector; tot wijziging van artikel 1, 2, 4 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2016 houdende vrijstelling van bepaalde werknemersbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de koopvaardijsector en de zeesleepvaartsector en tot wijziging van artikel 14*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen en tot wijziging van artikel 1, 4 en 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de baggersector’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 december 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Jonas RIEMSLAGH, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 december 2022.

*

‡LW-AJMWNABCC-HCEJJUQ‡

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 wijziging van:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 ‘houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de koopvaardijsector en de zeesleepvaartsector’ (hoofdstuk 1 van het ontwerp);

- het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2016 ‘houdende vrijstelling van bepaalde werknemersbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de koopvaardijsector en tot wijziging van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de koopvaardijsector en de zeesleepvaartsector en tot wijziging van artikel 14*bis*, eerste lid, van het koninklijk besluit van 16 mei 2003 tot uitvoering van het Hoofdstuk 7 van Titel IV van de programmawet van 24 december 2002 (I), betreffende de harmonisering en vereenvoudiging van de regelingen inzake verminderingen van de sociale zekerheidsbijdragen’ (hoofdstuk 2);

- het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 ‘houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de baggervaartsector’ (hoofdstuk 3).

De ontworpen wijzigingen beogen in hoofdzaak de bestaande steunmaatregelen op het vlak van de sociale zekerheidsbijdragen voor de bagger-, koopvaardij-, en zeesleepvaartsector te verlengen tot 31 december 2032. Daarnaast worden de toepassingsvoorwaarden voor die steunmaatregelen aangepast en worden er enkele technische wijzigingen aangebracht.

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2023 (hoofdstuk 4).

3.1. Rechtsgrond voor het ontwerp wordt geboden door artikel 3, § 1, van de besluitwet van 7 februari 1945 ‘betreffende de maatschappelijke veiligheid van de zeelieden ter koopvaardij’, waaraan wordt gerefereerd in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

‡LW-AJMWNABCC-HCEJJUQ‡

Die bepaling biedt aan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) de mogelijkheid om voor “de categorieën van zeelieden die zijn tewerkgesteld aan boord van een schip geregistreerd in een lidstaat van de Europese Unie en onder de voorwaarden die Hij bepaalt” vrijstelling te verlenen van de betaling van het geheel of een deel van de verschuldigde bijdragen.

Artikel 4, 1°, van het ontwerp verwijst wat het toepassingsgebied van het besluit betreft evenwel naar “zeeschepen (…) die geregistreerd zijn in een lidstaat van de Europese Economische Ruimte”.

Ondervraagd over de discrepantie tussen de verwijzing naar de Europese Economische Ruimte en de Europese Unie, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> “Het klopt (…) dat er in de besluitwet van 7 februari 1945, en met name in artikel 3, § 1, gesproken wordt van de EU en dat er hier een mogelijk spanningsveld is met de EER. We zijn echter van mening dat de verwijzing naar de EU, zoals omschreven in de besluitwet, moet geïnterpreteerd worden als EER. Zo niet zou deze bepaling in strijd zijn met het Besluit van de Toezichthoudende autoriteit van de EVA nr. 62/04/COL van 31 maart 2004 die regelt onder welke voorwaarden staatssteun aan het zeevervoer binnen de EER mogelijk is. Dit besluit werd aangenomen naar aanleiding van de mededeling van de Europese Commissie m.b.t. de communautaire richtsnoeren betreffende staatssteun voor het zeevervoer (2004/C 13/03).”

Niettegenstaande deze argumenten en het feit dat ook nu reeds in de te wijzigen besluiten wordt verwezen naar de EER[1], is het raadzaam om een wetgevend initiatief te nemen om een volledig in overeenstemming zijnde rechtsgrond te creëren bij decreet en daarbij de verwijzing naar de EU te vervangen door een verwijzing naar de EER.[2]

3.2. De artikelen 6, § 1, IX, 7°, a), en 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waarnaar eveneens wordt verwezen in de rubriek ‘Rechtsgrond’ van de aanhef, bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp. Zij moeten uit die rubriek worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4. De te verlengen en te wijzigen steunmaatregelen maken staatssteun uit in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie.

[1] Art. 1, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 ‘houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de koopvaardijsector en de zeesleepvaartsector’; art. 1, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 ‘houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de baggervaartsector’; art. 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2016.

[2] Daarnaast zal ook de federale overheid dergelijk wetgevend initiatief moeten nemen voor de aspecten die tot haar bevoegdheid behoren.

‡LW-AJMWNABCC-HCEJJUQ‡

De gemachtigde bezorgde de beslissing van de Europese Commissie van 28 oktober 2022 waarbij de steun verenigbaar werd bevonden met de interne markt.

De aanhef moet worden aangevuld met de datum van deze beslissing, zijnde 28 oktober 2022.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

5. Volgens de gebruikelijke legistieke richtlijnen dient het opschrift van een normatieve tekst nauwkeurig, volledig en beknopt te zijn.[3] In het voorliggende geval hebben de stellers van het ontwerp ervoor geopteerd om in het opschrift de besluiten van de Vlaamse Regering te vermelden die met het ontwerp worden gewijzigd. Dergelijke werkwijze is correct[4] vanuit legistiek oogpunt maar geldt niet als absoluut. Indien het opschrift daardoor immers te omvangrijk en praktisch moeilijk te hanteren wordt en het voorwerp van de norm erdoor onvoldoende duidelijk tot uitdrukking wordt gebracht, dient te worden geopteerd voor een opschrift met een autonome omschrijving van het onderwerp in de plaats van een opsomming van de te wijzigen besluiten. *In casu* is het, gelet op de strekking van de ontworpen regeling, mogelijk om een afgebakende en tegelijk volledige omschrijving ervan te geven in het aldus aan te passen opschrift.[5]

Artikel 1

6. In het ontworpen artikel 1, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 (artikel 1, 2°, van het ontwerp) is sprake van “de Europese Gemeenschap”. Dat begrip wordt best vervangen door, naargelang het geval, “de Europese Unie” of “de Europese Economische Ruimte”.

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van artikel 4, 2°, van het ontwerp.

---

[3] In de Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’ wordt onder aanwijzing 50, 3°, in verband met het vereiste van beknoptheid het volgende vermeld: “Geeft het onderwerp in zo weinig mogelijk woorden weer. Op die manier voorkomt u dat de lezer in de war raakt door een lang opschrift waaruit hij het juiste onderwerp van de tekst niet kan afleiden”.

[4] Althans in de mate dat verwezen wordt naar het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 23 september 2016 aan de hand van het officiële opschrift, wat nu niet het geval blijkt te zijn.

[5] Daartoe kan er bijvoorbeeld mee worden volstaan de vermelding van de te wijzigen besluiten van de Vlaamse Regering weg te laten uit het opschrift en erin enkel aan te geven dat het ontworpen besluit betrekking heeft op de wijziging van diverse besluiten houdende vrijstelling van bepaalde werkgeversbijdragen voor ondernemingen die behoren tot de koopvaardijsector, de zeesleepvaartsector en de baggersector.

‡LW-AJMWNABCC-HCEJJUQ‡

7.1. In het ontworpen artikel 1, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 (artikel 1, 3°, van het ontwerp) wordt bepaald dat het besluit van toepassing is op zeeschepen die beschikken over een certificaat van registratie "zoals bedoeld in artikel 2.2.1.3 van de wet tot invoering van het Belgisch Scheepvaartwetboek van 8 mei 2019".

Daarmee wordt gedoeld op artikel 2.2.1.3 van het Belgisch Scheepvaartwetboek van 8 mei 2019 en niet op de wet waarbij dat wetboek is ingevoerd.[6] De verwijzing dient dienovereenkomstig te worden aangepast.

7.2. Die bepaling betreft bovendien zeeschepen die verplicht de Belgische vlag voeren en regelt het "certificaat van registratie [dat] wordt uitgereikt door het Belgisch Scheepsregister".

Ondervraagd over deze – mogelijk onbedoelde – beperking tot schepen die in België zijn geregistreerd, verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "Het hebben van een 'certificaat van registratie' is een internationale verplichting die voortkomt uit artikel 91 van de United Nations Convention on the Law of the Sea:
>
> *1. Each State shall fix the conditions for the grant of its nationality to ships, for the registration of ships in its territory, and for the right to fly its flag. Ships have the nationality of the State whose flag they are entitled to fly. There must exist a genuine link between the State and the ship; in particular, the State must effectively exercise its jurisdiction and control in administrative, technical and social matters over ships flying its flag.*
>
> *2. Each State shall issue to ships to which it has granted the right to fly its flag documents to that effect.*
>
> Het klopt echter dat de verwijzing zoals opgenomen in het ontwerpbesluit specifiek verwijst naar de Belgische vlag, en dat dit verwarring kan creëren gelet op het concept 'communautaire schepen'. Een dergelijke afbakening was niet de bedoeling.
>
> We stellen daarom voor om dit artikel als volgt aan te passen:
>
> 1° in paragraaf 1, eerste lid, wordt het woord 'zeebrief' vervangen door de zinsnede ''certificaat van registratie' in uitvoering van artikel 91 van de *United Nations Convention on the Law of the Sea*'."

[6] Artikel 2.2.1.3 van het Belgisch Scheepvaartwetboek van 8 mei 2019 luidt als volgt:
"Certificaat van registratie
§ 1. De gezagvoerder van een zeeschip dat verplicht is de Belgische vlag te voeren, moet te allen tijde het recht op deze vlag kunnen bewijzen door het voorleggen van een certificaat van registratie.
§ 2. Het certificaat van registratie wordt uitgereikt door het Belgisch Scheepsregister. Het is onbeperkt geldig en kan enkel worden ingetrokken in de gevallen voorzien in paragraaf 4, 1°.
§ 3. Het is verboden de Belgische vlag te voeren zonder in het bezit te zijn van een certificaat van registratie. Een schip dat een certificaat van registratie heeft is verplicht de Belgische vlag te voeren. Het certificaat van registratie moet aan boord worden gehouden en op elk verzoek van de bevoegde overheden worden vertoond.
§ 4. De Koning bepaalt:
1° de gevallen waarin het certificaat van registratie vervalt of ambtshalve kan worden ingetrokken;
2° de verplichtingen verbonden aan het bezit van het certificaat van registratie;
3° de retributie verschuldigd voor het afleveren van het certificaat van registratie;
4° de vorm en de afgifte van het certificaat van registratie."

‡LW-AJMWNABCC-HCEJJUQ‡

Het verdient aanbeveling om de ontworpen bepaling derwijze te formuleren dat zij geen aanleiding kan geven tot een interpretatie waarbij enkel in België geregistreerde schepen in aanmerking komen voor de betrokken steunmaatregel.[7]

De door de gemachtigde voorgestelde wijziging van het ontworpen artikel 1, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) lijkt echter geen afdoende oplossing te bieden aangezien het probleem van de mogelijk beperkende interpretatie niet voortvloeit uit die bepaling maar wel uit de verwijzing naar artikel 2.2.1.3 van het Belgisch Scheepvaartwetboek van 8 mei 2019 in het ontworpen artikel 1, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 (artikel 1, 3°, van het ontwerp).

Aangezien de voorwaarde inzake de vereiste voorlegging van een certificaat van registratie reeds voortvloeit uit het ontworpen artikel 1, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 (artikel 1, 1°, van het ontwerp) en om voormelde interpretatieproblemen te vermijden, zou het ontworpen artikel 1, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 (artikel 1, 3° van het ontwerp) eenvoudiger kunnen worden gesteld als volgt: “Passagiersschepen die niet meer dan 12 passagiers mogen vervoeren worden uitgesloten van dit besluit”.

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze ten aanzien van artikel 4, 3°, van het ontwerp.

Artikel 8

8. In artikel 8, 1°, van het ontwerp vervange men de zinsnede “paragraaf 1, tweede lid,” door “paragraaf 1, derde lid,” nu blijkt dat met deze bepaling beoogd wordt om niet het tweede, maar wel het derde lid, van artikel 1, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 te vervangen.

[7] Daarbij wordt ter overweging gegeven dat naar het betrokken verdrag kan worden verwezen met de Nederlandse vertaling van het opschrift. Vgl. met de wet van 18 juni 1998 ‘houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee, gedaan te Montego Bay op 10 december 1982 en de Overeenkomst inzake de tenuitvoerlegging van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de Zee van 10 december 1982, gedaan te New York op 28 juli 1994’ en het (Vlaamse) decreet van 14 juli 1998 ‘houdende instemming met het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee, en de bijlagen, ondertekend in Montego Bay op 10 december 1982, en de Overeenkomst inzake de toepassing van deel XI van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee van 10 december 1982, en de bijlage, ondertekend in New York op 28 juli 1994’.

‡LW-AJMWNABCC-HCEJJUQ‡

Voorts moet ook het ontworpen artikel 1, § 2, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 november 2015 (artikel 8, 2°, van het ontwerp) aan een bijkomend redactioneel nazicht worden onderworpen. De woorden “worden tewerkgesteld” lijken immers overbodig.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-AJMWNABCC-HCEJJUQ‡