

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.587/VR/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers, op 15 juni 2005 door de Vlaamse minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot vijfenveertig dagen^(*), van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie", heeft op 19 juli 2005 het volgende advies gegeven:

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State waarin wordt bepaald dat de termijn van dertig dagen verlengd wordt tot vijfenveertig dagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85bis.

I. Strekking van het ontwerp

Het voorontwerp van decreet dat ter fine van advies wordt voorgelegd, heeft tot doel instemming te betuigen met het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaardeneconomie, gedaan te Brussel op een onbekende datum, en dat aansluit op een vorig samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 ⁽¹⁾, gewijzigd bij twee aanvullende samenwerkingsakkoorden van 15 augustus 2002 en 12 februari 2004.

Hoofdstuk 1 van het samenwerkingsakkoord bepaalt de algemene doelstellingen en het toepassingsgebied van het samenwerkingsakkoord. Het begrip meerwaardeneconomie is gebaseerd op twee pijlers: de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen; de partijen verbinden zich ertoe de sociale economie te bevorderen en de synergie tussen deze economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen te stimuleren (art. 1).

Hoofdstuk 2 bevat de gezamenlijke verbintenissen van de partijen bij de overeenkomst, die kunnen worden samengevat als volgt:

- de nodige maatregelen nemen en middelen vrijmaken met het oog op de ontwikkeling van de twee pijlers van de meerwaardeneconomie (art. 2);
- zowel kwantitatieve als kwalitatieve operationele doelstellingen vaststellen voor die twee pijlers (art. 3);
- de federale, gewestelijke en gemeenschapsmaatregelen maximaal op elkaar afstemmen (art.4);
- onmiddellijk een Interministerieel Overlegcomité Meerwaardeneconomie oprichten, waarvan de samenstelling in het akkoord wordt vastgesteld (art. 5);

⁽¹⁾ Goedgekeurd bij het Vlaams decreet van 8 december 2000.
Goedgekeurd bij de wet van 26 juni 2001.
Goedgekeurd bij de Brusselse ordonnantie van 26 juni 2001.
Goedgekeurd bij het Waals decreet van 18 juli 2001.
Goedgekeurd bij het Duitstalig decreet van 8 oktober 2001.

- sociale-economie-initiatieven versterken en onder meer ten minste één activiteitencoöperatieve per provincie oprichten (art. 7);
- financiële middelen aanwenden voor het bereiken van die doelstellingen (art. 8 en 9).

Hoofdstuk 3 bevat de eigen verbintenissen van de federale Staat in verband met de uitvoering van het vorige samenwerkingsakkoord (art. 11) en nieuwe verbintenissen, te weten:

- het creëren van een structureel overlegorgaan bevoegd om advies te verlenen met betrekking tot het federale beleid inzake sociale economie (art. 12);
- het financieren van de activiteitencoöperatieven gedurende een opstartfase van één jaar (art. 13);
- het wijzigen van het statuut van de vennootschap met sociaal oogmerk (art. 14);
- het aanpassen van de wetgeving en het oprichten van een steunpunt overheidsopdrachten (art. 15 en 16).

Hoofdstuk 4 bevat de gezamenlijke verbintenissen van de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap ⁽²⁾, inzonderheid:

- het verder uitvoeren van de verbintenissen die zij hadden aangegaan in het vorige samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 (art. 17);
- het garanderen van de continuïteit van de activiteitencoöperatieven na afloop van de opstartfase van één jaar (art. 18);
- het zoeken naar een structurele oplossing voor de problematiek van de buurt- en nabijheidsdiensten (art. 19);

⁽²⁾ In de Franse versie van het akkoord wordt in het opschrift van hoofdstuk 4 verkeerdelijk "et des Communautés" vermeld.

- het in elk gewest opstellen van een actieplan in elke regio ter ondersteuning en promotie van het maatschappelijk verantwoord ondernemen (art. 20).

Het samenwerkingsakkoord belast de Staatssecretaris voor Sociale Economie met het coördineren en het beheer ervan (art. 22). Artikel 23 bepaalt: "Dit samenwerkingsakkoord treedt in werking op 1 januari 2005".

II. Voorafgaande opmerking

Talrijke bepalingen van het samenwerkingsakkoord bevatten beginselverklaringen waarvan de reële juridische betekenis niet duidelijk is. De uiterst algemene aard van de verbintenissen die de partijen bij het samenwerkingsakkoord hebben aangegaan, alsmede de begrippen sociale economie, maatschappelijk verantwoord ondernemen en buurt-en nabijheidsdiensten, maakt het onderzoek van de tekst moeilijk, inzonderheid uit het oogpunt van de inachtneming van de regels inzake de verdeling van de bevoegdheden onder de federale Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap. Pas wanneer concrete maatregelen zullen worden genomen, zal blijken of er overschrijding van bevoegdheid is geweest.

III. Bevoegdheid van de gewestwetgever

1. Het samenwerkingsakkoord is gesloten tussen de federale Staat, de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap, die, wat haar territoriale bevoegdheidsgebied betreft, de bevoegdheden van het Waalse Gewest uitoefent inzake het tewerkstellingsbeleid bedoeld in artikel 6, § 1, IX, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Hieruit volgt dat de componenten van de gezamenlijk te ontwikkelen initiatieven, ondanks de zeer algemene en ruime omschrijving van het begrip meerwaarden economie die ook raakvlakken vertoont met de gemeenschapsbevoegdheden, en ondanks de verwijzing in het tweede lid van de aanhef van het samenwerkingsakkoord naar artikel 4 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en in artikel 4 van het

samenwerkingsakkoord zelf, naar mogelijk te nemen gemeenschapsmaatregelen⁽³⁾, slechts betrekking kunnen hebben op de bevoegdheden van de federale overheid en van de Gewesten.

2. In artikel 4 van het samenwerkingsakkoord dienen de woorden "en gemeenschaps" te vervallen. Het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord heeft immers alleen betrekking op federale en gewestelijke aangelegenheden en niet op gemeenschapsaangelegenheden.

Daaruit blijkt dat het samenwerkingsakkoord geen betrekking heeft op de gemeenschapsbevoegdheden waarvan de uitoefening is overgedragen aan het Waals Gewest en aan de Franse Gemeenschapscommissie⁽⁴⁾ inzake "de beroepsomscholing en -bijscholing, met uitzondering van de regeling van de tegemoetkoming in de uitgaven inherent aan de selectie, de beroepsopleiding en de nieuwe installatie van het personeel door een werkgever in dienst genomen met het oog op de oprichting van een onderneming, de uitbreiding of de overschakeling van zijn onderneming" (artikel 4, 16°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen).

IV. Onderzoek van het samenwerkingsakkoord

1. Hoe het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord en het samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 "tussen de Staat, de gewesten en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de sociale economie" op elkaar aansluiten, is niet duidelijk.

In de memorie van toelichting wordt gepreciseerd dat "het samenwerkingsakkoord (...) de verlenging (is) van het Samenwerkingsakkoord betreffende de sociale economie van 4 juli 2000 dat voor de periode van de vorige Vlaamse en Federale legislatuur werd afgesloten". Evenzo preciseert de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet van het Waals Gewest houdende instemming met hetzelfde

⁽³⁾ Dat wordt bevestigd in de memorie van toelichting waar eveneens sprake is van gemeenschapsmaatregelen.

⁽⁴⁾ De laatstgenoemde is overigens geen partij bij het samenwerkingsakkoord.

samenwerkingsakkoord (dossier 38.634/VR/V) het volgende : "Un premier accord de coopération a été conclu de 2000 à 2004".

Het is evenwel zo dat:

- 1° de bepalingen van het voormelde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 betreffende de financiering, te weten de artikelen 8 en 9, alsmede artikel 11, weliswaar beperkt waren in de tijd, doch zulks geldt niet voor het akkoord in zijn geheel, dat dus blijkbaar niet vervallen is;
- 2° de artikelen 11 en 17 van het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord bepalen dat de partijen zich ertoe verbinden hun verbintenissen verder na te komen zoals ze worden vermeld in het voormelde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000, wat logischerwijze impliceert dat dit akkoord nog steeds gelding heeft.

Er zij tevens op gewezen dat het voor instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord een groot aantal bepalingen bevat die voorkomen in het voormelde akkoord van 4 juli 2000, maar het laatstgenoemde niet opheft.

Het besluit is dan ook dat het samenwerkingsakkoord moet worden herzien om het verband met het voormelde samenwerkingsakkoord van 4 juli 2000 klaar en duidelijk te bepalen.

2. Er wordt verwezen naar opmerking III.2.

3. Artikel 7, § 8, van het samenwerkingsakkoord bepaalt:

"De contracterende partijen verbinden zich ertoe het aantal activiteitencoöperatieven tot minimaal 1 per provincie uit te breiden. Een structurele erkenningsregeling voor de activiteitencoöperatieve zal worden uitgewerkt".

.../...

Artikel 13, § 1, van hetzelfde akkoord bepaalt:

"De federale Staat zal instaan voor de financiering van de in artikel 7, § 8, van dit samenwerkingsakkoord bedoelde activiteitencoöperatieven gedurende een opstartfase van één jaar. De federale Staat overlegt met de respectievelijke deelstaat over de op te starten initiatieven".

Artikel 18 vult deze bepalingen aan als volgt:

"De gewesten en de Duitstalige Gemeenschap verbinden er zich toe om in het kader van hun bevoegdheden de voortzetting van de in artikel 7, § 8, van dit samenwerkingsakkoord beoogde activiteitencoöperatieven te garanderen na afloop van de in artikel 13, § 1, van hetzelfde samenwerkingsakkoord bedoelde periode van 1 jaar".

Noch het samenwerkingsakkoord, noch de bij het voorontwerp gevoegde memorie van toelichting omschrijven wat "activiteitencoöperatieven" zijn. Het gaat evenwel om rechtspersonen die passen in het meer algemene kader van de sociale economie, die in artikel 1, § 2, 1°, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord wordt omschreven als volgt:

"Sociale-economie-initiatieven en -bedrijven produceren goederen of leveren diensten die op de markt worden aangeboden, waarvoor een prijs wordt betaald en waarvoor een behoefte en cliënteel bestaat. Zij beogen continuïteit, rentabiliteit en duurzame ontwikkeling".

Deze beschrijving is die van een economische marktordening waarvan de economische actoren ondernemingen zijn. Welnu, het voormelde artikel 7, § 8, stelt weliswaar een algemeen oogmerk vast voor de partijen bij de overeenkomst, te weten ten minste één activiteitencoöperatieve per provincie oprichten, doch artikel 13, § 1, belast uitsluitend de federale Staat met de financiering gedurende één jaar, dit wil zeggen gedurende de opstartfase van de activiteitencoöperatieven, waarbij de Gewesten en de Duitstalige Gemeenschap "in het kader van hun bevoegdheden" eerst na afloop van deze opstartperiode in actie treden.

De voormelde artikelen 13, § 1, en 18 stuiten op kritiek uit het oogpunt van de respectieve bevoegdheden van de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten inzake economie. Krachtens artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten immers bevoegd voor het

.../...

economisch beleid, wat ook steunmaatregelen inhoudt bij de oprichting en de uitbouw van ondernemingen.

De bevoegdheid van de federale Staat, de Gemeenschappen of de Gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of in de vorm van subsidies aan publiekrechtelijke of privaatrechtelijke instellingen, is afhankelijk van de materiële bevoegdheid waartoe die geldmiddelen zijn bestemd, onder voorbehoud van eventuele uitzonderingen bepaald bij de Grondwet of de bijzondere wet. Een overheid kan geen financiële middelen besteden aan projecten waarvoor ze niet bevoegd is. Het feit dat een zodanige bestemming geregeld is in een samenwerkingsakkoord verandert hier in beginsel niets aan: een samenwerkingsakkoord mag niet tot gevolg hebben een onbevoegde overheid te machtigen om een beleid te financieren dat buiten haar bevoegdheid valt ⁽⁵⁾.

De federale Staat mag hoe dan ook geen mechanisme financieren dat een steunmaatregel vormt bij de oprichting en de uitbouw van ondernemingen. Na de opstartfase mag de Duitstalige Gemeenschap dit evenmin overnemen in een aangelegenheid waarvoor ze niet bevoegd is.

Het besluit is dat artikel 13, § 1, dient te vervallen en artikel 17 dient te worden herzien om te voorkomen dat de partijen bij het samenwerkingsakkoord zich schuldig zouden maken aan bevoegdheidsoverschrijding.

Ten slotte staat het overeenkomstig de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aan de Europese Commissie en niet aan de Lid-Staat te oordelen of er uiteindelijk al dan niet sprake is van steunmaatregelen in de zin van het EG-Verdrag en of die maatregelen bestaanbaar zijn met de gemeenschappelijke markt. Zelfs indien de Lid-Staat van oordeel was dat de geplande maatregelen bestaanbaar zijn

⁽⁵⁾ Zie advies 32.371/VR, gegeven op 23 oktober 2001, over een voorontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 22 maart 2002 houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 11 oktober 2001 tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende het meerjarig investeringsplan 2001-2012 van de NMBS (*Parl. St. Kamer*, 2001-2002, DOC 50 1463/1) en advies 31.341/VR, gegeven op 28 februari 2001 over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan de wet van 8 juli 2001 tot wijziging van de wet van 30 maart 1995 betreffende de netten voor distributie voor omroepuitzendingen en de uitoefening van televisieomroepactiviteiten in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad (*Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, DOC 50 774/10).

met de gemeenschappelijke markt, zou zulks hem er niet van ontslaan de verplichting na te komen die is neergelegd in artikel 88, § 3, van het EG-Verdrag ⁽⁶⁾.

Wanneer de partijen bij het samenwerkingsakkoord concrete maatregelen zullen nemen, dient de procedure te worden gevolgd waarin het voormelde artikel 88, § 3, voorziet.

V. Onderzoek van het ontwerp van decreet

Zowel in het opschrift als in artikel 2 van het ontwerp moet het correcte opschrift van het samenwerkingsakkoord worden weergegeven en dient de datum te worden ingevuld.

⁽⁶⁾ Hof van Justitie, beschikking van 20 september 1983, Commissie/Frankrijk, 171/83R, Rec., 1983 (2621), blz. 2627, § 12.

De verenigde vakantiekamers waren samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. BAERT,	
Mevrouw de Heren	M. BAGUET,	
	B. SEUTIN,	
	J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
	H. BOSLY,	
Mevrouwen	D. LANGBEEN,	hoofdgriffier,
	A. BECKERS,	griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. W. VAN VAERENBERGH, eerste auditeur, en A. LEFEBVRE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A. BECKERS

W. DEROOVER

DE HOOFDGRIFFIER,

D. LANGBEEN.