

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.048/1/V
VAN 24 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 19 juli 2011 door de Vlaamse minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 23 september 2011, van advies te dienen over een voorontwerp decreet 'betreffende de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen', heeft het volgende advies gegeven:

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet stelt de subsidievoorwaarden vast voor de ondersteuning van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en de stimulering van het maatschappelijk verantwoord ondernemen.

2.2. Artikel 1 van het ontwerp kwalificeert de erin opgenomen regeling als een gemeenschaps- en gewestaangelegenheid. Artikel 2 bepaalt dat het ontwerpdecreet valt onder de toepassing van de verordeningen (EG) nr. 1998/2006² en 800/2008³. Artikel 3 definieert een aantal in het ontwerp voorkomende begrippen. Artikel 4 geeft de doelstelling weer van het ontwerp en bepaalt wat dient te worden verstaan onder “sociale economie” en “maatschappelijk verantwoord ondernemen”. Het ontwerp somt voorts de sociale-economieondernemingen op die een subsidie kunnen verkrijgen (artikel 5). Er wordt een Commissie voor sociale economie opgericht die advies uitbrengt aan de Vlaamse Regering over beleidsmaatregelen op het vlak van de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen (artikelen 6 tot 8). De Vlaamse regering wordt gemachtigd om met een ondersteuningsorgaan convenanten te sluiten die tot doel hebben de collectieve dienstverlening te formuleren en uit te voeren (artikelen 9 en 10). Het ontwerp voorziet in een financiële ondersteuning naar maat (artikel 11) en in subsidies voor managementadvies (artikel 12), de ontwikkeling van innovatieve producten, processen en diensten (artikel 13), initiatieven die de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen bevorderen (artikel 14), de regierol van gemeenten op het vlak van de lokale sociale

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun.

³ 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).

economie (artikel 15) en wetenschappelijk onderbouwde managementopleidingen en onderzoek op het vlak van de sociale economie en het maatschappelijk verantwoord ondernemen (artikel 16). Het ontwerp regelt voorts het toezicht en de controle op de uitvoering van de ontworpen regeling (artikelen 17 tot 28). Tot slot bevat het ontwerp een aantal wijzigings- en opheffingsbepalingen (artikelen 29 tot 33) en een machtiging aan de Vlaamse Regering om de datum van inwerkingtreding van de artikelen 29 en 33 ervan te bepalen (artikel 34).

VORMVEREISTEN

3. Overeenkomstig artikel 11, § 2, 1°, van het decreet van 7 mei 2004 inzake de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen, verzoekt de Vlaamse Regering de Raad om sociaal-economisch overleg te plegen over alle voorontwerpen van decreet die een sociaal-economische dimensie hebben, uitgezonderd de voorontwerpen van decreet betreffende de begrotingen en de voorontwerpen van decreet die aan de Raad worden voorgelegd overeenkomstig artikel 20 van dat decreet. Het voorliggende ontwerp heeft een sociaal-economische dimensie. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken kan evenwel niet worden afgeleid dat een dergelijk overleg reeds heeft plaats gehad.

De Vlaamse Regering zal alsnog het vormvereiste, bedoeld in artikel 11, § 2, 1°, van het decreet van 7 mei 2004, dienen na te leven. Mocht het ontwerpdecreet ten gevolge daarvan nog wijzigingen ondergaan, zullen de gewijzigde bepalingen opnieuw om advies dienen te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

4. Het ontwerp regelt de toekenning van subsidies aan sociale-economieondernemingen en dient bijgevolg te worden beschouwd als een regeling betreffende de toekenning van overheidssteun. De vraag rijst dan ook of het ontwerpdecreet niet dient te worden aangemeld bij de Europese Commissie.

De gemachtigde heeft in dat verband verklaard dat het ontwerp niet wordt aangemeld, rekening houdende met artikel 2 van het ontwerp dat bepaalt dat het ontwerpdecreet onder de toepassing valt van verordening (EG) nr. 800/2008 van 6 augustus 2008 en verordening (EG) nr. 1998/2006 van 15 december 2006.

Zo ermee kan worden ingestemd dat de ontworpen regeling niet moet worden aangemeld bij de Europese Commissie, rekening houdende met genoemde verordeningen, verdient het niettemin aanbeveling artikel 2 van het ontwerp, dat thans vooral een declaratoir karakter heeft, op een meer normatieve wijze te redigeren als volgt:

“De steun verleend met toepassing of ter uitvoering van dit decreet geschiedt met inachtneming van, al naargelang het geval, verordening (EG) nr. 800/2008 van de Commissie ... (voorts zoals in het ontwerp)”.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

5.1. Hoewel aan het beleid inzake sociale economie en maatschappelijk verantwoord ondernemen een ruime invulling kan worden gegeven, waardoor het bevoegdheidsrechtelijk in beginsel aanknopingspunten kan vertonen met zowel federale, gemeenschaps- als gewestbevoegdheden⁴, kan met betrekking tot de voorliggende regeling worden aangenomen dat ze op algemene wijze een aangelegenheid regelt die behoort tot de bevoegdheden van de gewesten, meer bepaald de bevoegdheid voor het economisch beleid (artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen) en de arbeidsbemiddeling (artikel 6, § 1, IX, 1°, van dezelfde bijzondere wet).⁵

5.2. Bepaalde onderdelen van het ontwerp kunnen niettemin op specifieke wijze op een gemeenschapsbevoegdheid worden betrokken. Dat is meer bepaald het geval voor artikel 9, § 2, eerste lid, 2°, en artikel 16 van het ontwerp, die hun bevoegdheidsrechtelijke grondslag vinden in respectievelijk artikel 4, 16°, van genoemde bijzondere wet (beroepsomscholing en -bijscholing) en artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet (onderwijs).

5.3. Het ontwerp regelt evenwel geen aangelegenheid die kan worden betrokken op het beleid inzake minder-validen dat behoort tot de bevoegdheid van de gemeenschappen (artikel 5, § 1, II, 4°, van genoemde bijzondere wet), ook al zijn de beschutte werkplaatsen, waarvan de organieke regeling in beginsel onder die bevoegdheid valt, begrepen in het materiële

⁴Zie in dat verband ook Adv. RvS 44.243/AV, 10 april 2008, over een voorstel van bijzondere wet houdende institutionele maatregelen, *Parl.St.* Sen. 2007-2008, 602/2.

⁵ Dit wordt bevestigd door de gemachtigde, die stelt dat het ontwerp in hoofdzaak een uitwerking is van het samenwerkingsovereenkomst van 30 mei 2005 tussen de Federale Staat, het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de meerwaarden economie.

toepassingsgebied van de ontworpen regeling (artikel 5, § 1, 2°, van het ontwerp). Het voorwerp van de ontworpen regeling is immers niet het verstrekken van bijstand aan personen, waarvan het minder-validenbeleid bevoegdheidsrechtelijk een onderdeel is, maar wel het ondersteunen van het ondernemerschap op het vlak van de sociale economie en het stimuleren van het maatschappelijk verantwoord ondernemen, dat als een gewestaangelegenheid dient te worden beschouwd.

5.4. Het ontwerp regelt dus zowel een gemeenschaps- als een gewestaangelegenheid, zoals in artikel 1 ervan wordt aangegeven. Krachtens artikel 128, § 2, van de Grondwet hebben de Vlaamse decreten die een gemeenschapsaangelegenheid regelen kracht van wet in het Nederlandse taalgebied en ten aanzien van de instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd als uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap. De Vlaamse decreten die een gewestaangelegenheid regelen, hebben daartegen enkel kracht van wet in het Vlaamse Gewest, zoals omschreven in artikel 5 van de Grondwet. Voor zover de ontworpen regeling een gewestaangelegenheid regelt, is ze bijgevolg niet van toepassing op de voornoemde instellingen gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Dat is onder meer het geval voor de beschutte werkplaatsen die op grond van hun specifieke kenmerken als een instelling in die zin kunnen worden beschouwd. Op die instellingen is de ontworpen regeling wel van toepassing voor zover een gemeenschapsaangelegenheid wordt geregeld (zie hiervóór opmerking 5.2). Met dit gegeven zal uiteraard rekening dienen te worden gehouden bij de toepassing van de ontworpen regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6. Het ontwerp bevat tal van delegaties van verordenende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering. In sommige gevallen kunnen deze delegaties worden betrokken op essentiële beleidskeuzes die, overeenkomstig de beginselen die de verhouding regelen tussen de wetgevende en de uitvoerende macht, in beginsel door de decreetgever zelf dienen te worden gemaakt, en zijn ze bijgevolg te ruim. Dat is onder meer het geval voor de artikelen 12, § 3, 13, § 3, 14, § 3, 15, § 2, en 16, § 2, van het ontwerp, waarbij de Vlaamse Regering telkens wordt gemachtigd om de subsidie-, de aanvraag- en de toekenningsvoorwaarden, de omvang van de subsidie alsook, in sommige gevallen, de begunstigden nader te bepalen.

Het verdient aanbeveling om de in het ontwerp opgenomen bevoegdheidsdelegaties aan de Vlaamse Regering nog aan een nader onderzoek te onderwerpen, er daarbij van uitgaande dat essentiële beleidskeuzes in beginsel door de decreetgever dienen te worden gemaakt en bepalingen die daarmee verband houden bijgevolg in het ontworpen decreet moeten worden opgenomen en niet in een uitvoeringsregeling.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Dames G. SCHEPPERS en N. VAN LEUVEN,
auditeurs.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

P. LEMMENS