



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 78.960/1
van 20 maart 2026

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 tot toekenning van steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten en kmo-groeitrajecten, wat betreft een gedragscode voor marktpraktijken en communicatie’

Op 26 februari 2026 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaams minister van Economie, Innovatie en Industrie, Buitenlandse Zaken, Digitalisering en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 tot toekenning van steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten en kmo-groeitrajecten, wat betreft een gedragscode voor marktpraktijken en communicatie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 maart 2026. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Tina COEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 maart 2026.

*

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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegd ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering trekt ertoe de naleving van een gedragscode voor handelspraktijken en communicatie¹ en gevoegd als bijlage bij het ontwerp, verplicht te stellen voor iedere geregistreerde dienstverlener van de kmo-portefeuille (artikelen 2 en 5 van het ontwerp).

In het verlengde daarvan wordt de adviesbevoegdheid van de kwaliteitskamer uitgebreid tot het verlenen van advies over de gedragscode (artikel 3).

2.2. De inwerkingtreding van het goed te keuren besluit is voorzien op 1 maart 2026 (artikel 6).

RECHTSGROND

3. Artikel 37 van het decreet van 16 maart 2012 ‘betreffende het economisch ondersteuningsbeleid’ biedt rechtsgrond voor het ontwerp.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

4.1. Het ontworpen artikel 14, § 3, vierde lid, laatste zin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 ‘tot toekenning van steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten en kmo-groeitrajecten’ machtigt de minister om, na mededeling aan de Vlaamse Regering, de gedragscode te wijzigen rekening houdend met de beleidsprioriteiten.

4.2. Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

¹ Zoals goedgekeurd door de kwaliteitskamer van het Agentschap Innoveren en Ondernemen.

4.3. Gevraagd naar de gevolgen voor een dienstverlener die niet handelt in overeenstemming met de gedragscode, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Overeenkomstig artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 tot toekenning van steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten en kmo-groeitrajecten, als verder uitgewerkt in artikel 23 van het ministerieel uitvoeringsbesluit van 30 maart 2016, kan een dienstverlener worden uitgesloten wanneer deze het decreet van 16 maart 2012, het besluit van 26 februari 2016 en de uitvoeringsbesluiten daarvan niet naleeft.

Een inbreuk op de gedragscode als bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 houdt concreet een inbreuk in op dit besluit en kan bijgevolg leiden tot een uitsluiting van de dienstverlener.”

4.4. In dit geval moet worden vastgesteld dat de geregistreerde dienstverlener luidens artikel 4 van de gedragscode verplicht zal zijn om, op straffe van uitsluiting, de gedragsregels van de ICC-Code voor reclame en marketingcommunicatie na te leven. Het betreft een zelfregulerend instrument waaraan via de gedragscode ten aanzien van geregistreerde dienstverleners een verordenend karakter wordt toegekend.²

De overige bepalingen van de gedragscode betreffen weliswaar loutere verwijzingen naar reeds bestaande wettelijke verplichtingen en zijn in dat opzicht als zodanig niet verordenend van aard. Door hun opname in de gedragscode wordt een inbreuk op die wettelijke verplichtingen evenwel gekwalificeerd als een inbreuk op voormeld besluit die met de uitsluiting van de geregistreerde dienstverlener kan wordt gesanctioneerd.

4.5. De minister wordt gemachtigd om de gedragscode te wijzigen “rekening houdend met de beleidsprioriteiten” evenwel zonder dat die beleidsprioriteiten nader werden omschreven in de ontworpen bepaling, in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 of in het decreet van 16 maart 2012. De minister kan bijgevolg alle voorwaarden waaronder een geregistreerde dienstverlener kan worden uitgesloten, wijzigen zonder hierbij gebonden te zijn door een hogere norm. Een dergelijke ruime bevoegdheid kan bezwaarlijk van bijkomstige aard of van beperkt belang worden geacht. Dat deze bevoegdheid slechts kan worden uitgeoefend “na mededeling aan de Vlaamse Regering” doet niet af van die vaststelling.

Hieruit volgt dat de delegatie, zoals ze is geformuleerd in de laatste zin van het ontworpen artikel 14, § 3, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016, ontoelaatbaar is. Die delegatie moet nauwkeuriger worden omschreven of als dat niet mogelijk is, worden weggelaten.

² Zie ook de opmerkingen 8.1 tot 8.3.

Artikel 3

5. Ter wille van de eenvormigheid dienen de woorden “advies verlenen” in het ontworpen artikel 26/1, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 te worden vervangen door “het verlenen van advies”.

Artikel 6

6. Gevraagd waarom de inwerkingtreding van de ontworpen regeling is vastgesteld op 1 maart 2026 (en dus retroactief zal zijn), antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Dit betreft een materiële vergissing. De voorziene datum van inwerkingtreding werd niet aangepast na de principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering op 23 januari 2026. Met dit ontwerp wordt geen retroactieve werking beoogd. Het besluit zal ten vroegste in werking treden op 1 april 2026. Wij zullen het ontwerp in die zin aanpassen.”

Hiermee kan worden ingestemd.

Bijlage

Inleidende passage

7. In de inleiding staat dat de gedragscode werd goedgekeurd door de kwaliteitskamer kmo-portefeuille van het VLAIO. Hierdoor wordt de indruk gewekt dat latere wijzigingen aan de gedragscode zowel de goedkeuring behoeven van de minister als van voormelde instanties.

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Neen, artikel 2 van het ontwerp voorziet dat de minister bevoegd voor de economie de gedragscode kan wijzigen rekening houdend met de beleidsprioriteiten na voorafgaande mededeling aan de Vlaamse Regering. Artikel 3 van het ontwerp voorziet verder dat de kwaliteitskamer kmo-portefeuille de minister hierover adviseert.

Dit betreft echter een vrijblijvend advies en houdt geen goedkeuring als vormvereiste in.

De goedkeuring door de raad van bestuur van de Raad voor Reclame is eveneens geen vormvereiste voor latere wijzigingen aan de gedragscode.

Gelet echter op de specifieke expertise van de kwaliteitskamer kmo-portefeuille enerzijds en de Raad voor Reclame anderzijds zal in praktijk bij een wijziging zelden worden voorbijgegaan aan hun voorafgaand advies.”

Aangezien uit het ontworpen artikel 14, § 3, blijkt dat de goedkeuring geen voorgeschreven vormvereiste is en teneinde geen twijfel te doen ontstaan over het al of niet verplicht karakter van dit advies, verdient het aanbeveling om de verwijzing naar de goedkeuring door de kwaliteitskamer uit de inleidende passage van de gedragscode te schrappen.

Artikel 4

8.1. In artikel 4 van de gedragscode wordt gerefereerd aan de gedragsregels van de ICC-Code voor Reclame- en Marketingcommunicatie en de handhaving ervan door de Jury voor Ethische Praktijken inzake reclame. Als gevolg van de verwijzing naar de betrokken code in de gedragscode, wordt zij onderdeel van het normatief kader waaraan een dienstverlener zich op straffe van uitsluiting te houden heeft.

8.2. Ter zake moet worden opgemerkt dat artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of geen verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Dat grondwetsartikel verwoordt een algemeen rechtsbeginsel dat geldt voor alle algemene rechtsnormen. De mogelijkheid voor elke persoon om te allen tijde ervan kennis te nemen, is een recht dat inherent is aan de rechtsstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat zal stellen zich naar die teksten te gedragen. Zolang er geen bekendmaking in het Belgisch Staatsblad is tot stand gekomen, is de code waaraan wordt gerefereerd, geen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakte norm, zodat hij niet tegenwerpbaar is aan iedereen en dus ook het opleggen van een sanctie op grond van de overtreding ervan niet mogelijk is.

Dat is des te problematischer nu de link in de gedragscode leidt naar een website waarop diverse codes staan, waarbij niet meteen duidelijk is over welke code het precies gaat.

Hieromtrent bevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het gaat om volgende code:
https://www.jep.be/sites/default/files/rule_recommendation/2018_icc-code_voor_reclame_en_marketingcommunicatie.pdf

De verwijzing in de gedragscode betreft een dynamische verwijzing, nu niet wordt verwezen naar een specifieke versie of datum van geldigheid.”

8.3. Bijkomend moet worden opgemerkt dat geen melding wordt gemaakt van een bepaalde versie van de betrokken code waarnaar verwezen wordt, hetgeen tot rechtsonzekerheid kan leiden. Indien een dynamische verwijzing wordt beoogd, zoals de gemachtigde heeft gesteld, met andere woorden een verwijzing naar eventuele toekomstige versies, gaat het om een ongeoorloofde delegatie van regelgevende bevoegdheid aan een private normeringsinstantie, aangezien de toekomstige inhoud van die technische normen door die instantie wordt bepaald.

Artikel 5

9. Artikel 5 van de gedragscode stemt inhoudelijk overeen met artikel 8, tweede lid, van het ministerieel besluit van 30 maart 2016³ ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 februari 2016 tot toekenning van steun aan kleine en middelgrote ondernemingen voor ondernemerschapsbevorderende diensten en kmo-groeitrajecten, wat betreft de steun voor ondernemerschapsbevorderende diensten’.

Dat kan tot verwarring leiden over de precieze juridische aard van het in de gedragscode opgenomen voorschrift en kan latere wijzigingen aan dat artikel van voormeld ministerieel besluit wel bemoeilijken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

³ “Ter uitvoering van artikel 14, § 3, derde lid, van het besluit van 26 februari 2016, mag de dienstverlener in zijn communicatie op geen enkele wijze laten uitschijnen dat zijn registratie een inhoudelijke beoordeling en/of goedkeuring van zijn diensten inhoudt door het Agentschap Innoveren en Ondernemen.”