Vlaams Parlement

stuk **831** (2010-2011) – Nr. 4
ingediend op 5 april 2011 (2010-2011)

Voorstel van decreet

van de heren Tom Dehaene, John Crombez, Matthias Diependaele, Koen Van den Heuvel en Bart Van Malderen, mevrouw Helga Stevens en de heer Robrecht Bothuyne

houdende de machtiging tot oprichting van de vzw I-Cleantech Vlaanderen – innovatie in Cleantech

Advies

van de Raad van State

Stukken in het dossier:
831 (2010-2011) – Nr. 1: Voorstel van decreet
– Nr. 2: Motie houdende verzoek tot raadpleging van de Raad van State
– Nr. 3: Verslag over hoorzitting

verzendcode: ECO

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.346/1
VAN 24 MAART 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste kamer, op 3 maart 2011 door de Voorzitter van het Vlaams Parlement verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorstel van decreet "houdende machtiging tot oprichting van de vzw I-Cleantech Vlaanderen - innovatie in Cleantech (*Parl. St.* Vl. Parl. 2010-2011, nr. 831/1)", heeft het volgende advies gegeven:

49.346/1

1. Het om advies voorgelegde voorstel van decreet strekt ertoe om de Vlaamse Regering te machtigen om in het kader van het innovatiebeleid toe te treden als stichtend lid van de vzw I-Cleantech Vlaanderen – innovatie in Cleantech.

Het voorstel blijft beperkt tot dergelijke machtigingsbepaling.

2. Blijkens de toelichting bij het voorstel bestaat de opdracht van de vzw I-Cleantech Vlaanderen erin om "een uitvoerende structuur te zijn die concrete acties en innovaties ondersteunt, organiseert en uitlokt ten gunste van ontwikkeling van cleantech-innovatie in Vlaanderen". Het is een initiatief dat, steeds volgens de toelichting, "zowel (zal) ingaan op de behoefte aan technologische innovatie, op de behoefte aan opschaling van innovaties als op de behoefte aan systeeminnovatie" en dat "ook uitdrukkelijk een toegevoegde waarde (zal) bieden aan en aanvullend (zal) zijn op wat al bestaat".

Het begrip "cleantech" staat voor "clean technologies" (schone of zuivere technologie) maar wordt noch in de tekst van het voorstel, noch in de toelichting nader omschreven. Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde bisnota aan de Vlaamse Regering VR 2010 2910 DOC.0994BIS betreffende "de oprichting van de vzw I-Cleantech Vlaanderen", valt af te leiden dat "cleantech" een verzamelnaam is van "producten, diensten en processen die het gebruik van onze natuurlijke hulpbronnen optimaliseren en de milieu-impact minimaliseren" en dat "met Cleantech als sector wordt bedoeld de verzameling van bedrijven, kennisinstellingen en overheden die inspelen op industriële activiteiten en diensten die het (her)gebruik van materialen en energie optimaliseren, de negatieve impact op mens en milieu minimaliseren en uitzicht bieden op een toegevoegde waarde op economisch vlak".

Uit het voorgaande lijkt te kunnen worden afgeleid dat met de oprichting van de vzw I-Cleantech Vlaanderen uiteenlopende bevoegdheidsdomeinen worden betreden, zoals die van het wetenschappelijk onderzoek, de bescherming van het leefmilieu, de verwerking van afvalstoffen en het economisch beleid, waarvoor de gewesten bevoegd zijn. Teneinde evenwel de voorgestelde regeling met de vereiste nauwkeurigheid te kunnen omlijnen op bevoegdheidsrechtelijk vlak en, meer algemeen, ter wille van de duidelijkheid, zou in de tekst van het voorstel van decreet het begrip "cleantech" moeten worden gedefinieerd en zouden, in samenhang hiermee, het maatschappelijk doel en de opdrachten van de betrokken vzw dienen te worden vermeld. In de toelichting kunnen dan in voorkomend geval en voor een goed begrip de voornoemde definitie, doelstellingen en opdrachten in een meer concrete context worden geduid.

49.346/1

3. De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft er al meermaals op gewezen dat de decreetgever bij de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheid aan geen vooraf bepaalde organisatievorm is gebonden en dat meer bepaald artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen hem op dat vlak ruime mogelijkheden biedt. Bij het voornoemde artikel 9 worden de gemeenschappen en gewesten gemachtigd om, in aangelegenheden die tot hun bevoegdheid behoren, gedecentraliseerde diensten, instellingen en ondernemingen op te richten of kapitaalparticipaties te nemen.

De decreetgever kan geval per geval de doelstellingen van de op te richten instelling bepalen en de samenstelling van de bestuursorganen, de bevoegdheden, de werking en dergelijke regelen. De enige beperkingen die uit het genoemde artikel 9 voortvloeien, zijn dat het in dat artikel vervatte legaliteitsbeginsel in acht dient te worden genomen, wat inhoudt dat de essentiële regels betreffende de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid, de werking en het toezicht bij decreet dienen te worden vastgesteld, en dat artikel 87, § 4, van de bijzondere wet moet worden gerespecteerd, zodat inzake het personeelsstatuut het koninklijk besluit van 22 december 2000 'tot bepaling van de algemene principes van het administratief en geldelijk statuut van de rijksambtenaren die van toepassing zijn op het personeel van de diensten van de Gemeenschaps- en Gewestregeringen en van de Colleges van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en van de Franse Gemeenschapscommissie, alsook op de publiekrechtelijke rechtspersonen die ervan afhangen', in acht dient te worden genomen.

Wat het om advies voorgelegde voorstel van decreet betreft, moet worden vastgesteld dat de machtiging ten behoeve van de Vlaamse Regering om toe te treden als stichtend lid van de vzw I-Cleantech Vlaanderen [1] te ruim is en in het geheel geen gegevens worden aangereikt omtrent essentiële regels betreffende de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van en het toezicht op de betrokken vereniging zonder winstoogmerk. Dergelijke ruime machtiging is niet in overeenstemming met het legaliteitsvereiste van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De tekst van het om advies voorgelegde voorstel van decreet dient derhalve op substantiële wijze te worden aangevuld met de voornoemde gegevens.

4. Het is aan de decreetgever om het statuut van de door hem beoogde instelling te regelen. Hij kan daarbij aan de instelling de vorm geven van een vereniging zonder

[1] Zoals die machtiging blijkens de toelichting en op basis van de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten moet worden begrepen.

49.346/1

winstoogmerk [2], hetgeen dan onder meer tot gevolg heeft dat voor al wat niet uitdrukkelijk in het decreet geregeld wordt, de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen van toepassing is. Het privaatrechtelijke procedé, waarvoor in het voorstel van decreet is geopteerd, is derhalve op zich niet onverenigbaar met artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Maakt de keuze voor de privaatrechtelijke rechtsvorm van de vzw op zich geen bevoegdheidsoverschrijding uit, dan dient er niettemin rekening mee te worden gehouden dat dergelijke werkwijze tot praktische toepassingsmoeilijkheden aanleiding kan geven. Zo bemoeilijkt het aanwenden van die techniek de inpassing in het geheel der regels die het overheidsoptreden beheersen, zoals het organiseren van een sluitend toezicht van de overheid op de betrokken vereniging. Voorts verdient het geen aanbeveling een vereniging op te richten die, ondanks haar kwalificatie als vereniging zonder winstoogmerk, in feite vrij ver verwijderd is van wat men van een vereniging zonder winstoogmerk in de zin van de wet van 27 juni 1921 kan verwachten.

In casu lijkt vooral dit laatste bezwaar te gelden ten aanzien van de met het voorstel van decreet beoogde vzw-structuur. Uit bepaalde aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten, waaronder een ontwerpversie van de statuten van vzw I-Cleantech Vlaanderen van 28 oktober 2010, kan immers worden afgeleid dat de overheid een overheersende rol zal vervullen ten aanzien van de betrokken vereniging. Dat blijkt onder meer uit de wijze van voordracht van de stichtende leden, de regeling van het stemrecht in de algemene vergadering en de bijeenroeping ervan, en de procedure van beslissing tot ontbinding van de vereniging. Dat valt eveneens af te leiden uit het gegeven dat de Vlaamse Regering twee regeringsafgevaardigden met het toezicht op de vereniging zal belasten en dat deze onder meer bij de bevoegde minister beroep kunnen instellen tegen beslissingen van de vereniging met een eventuele vernietiging ervan als gevolg. Daarnaast is er het gegeven dat de vzw I-Cleantech Vlaanderen voor zijn werking in essentiële mate van overheidsfinanciering zal afhangen.

[2] Uit onder meer een door de Inspectie van Financiën geredigeerde nota van 6 augustus 2010 valt af te leiden dat de keuze voor de vzw-vorm blijkbaar enkel voorlopig is "in afwachting van een ander toekomstig richtinggevend juridisch kader dat desgevallend ingevolge de Vlaamse interne staatshervorming zou worden aangereikt". In de toelichting bij het voorstel van decreet wordt hiervan evenwel geen melding gemaakt.

49.346/1

Gelet op wat voorafgaat rijst de vraag of, indien wordt geopteerd voor de oprichting van een nieuwe instelling met eigen rechtspersoonlijkheid [3], de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk in het voorliggende geval geschikt is en of niet beter wordt gekozen voor een instelling in de vorm van een rechtspersoon "*sui generis*", temeer daar het reeds genoemde artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 op dat vlak zeer ruime mogelijkheden biedt. Overwogen zou bijvoorbeeld kunnen worden om na te gaan of de beoogde structuur niet kan worden georganiseerd met gebruikmaking van één van de rechtsvormen waarin wordt voorzien in het Kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, in welk geval de bepalingen van dat decreet dan wel uitdrukkelijk van toepassing moeten worden verklaard [4].

5. De voorgaande opmerkingen doen ervan blijken dat de principiële vraag rijst of de aan het voorstel van decreet ten grondslag liggende doelstellingen op juridisch passende wijze kunnen worden gerealiseerd met gebruikmaking van het privaatrechtelijke procedé van de vereniging zonder winstoogmerk. Indien de decreetgever desondanks toch voor een vzw opteert, dan dient de tekst van het voorstel te worden aangevuld met een omschrijving van het maatschappelijk doel en de opdrachten van de betrokken vereniging, alsmede met de essentiële regels betreffende de oprichting, de samenstelling, de bevoegdheid en de werking van en het toezicht op de vzw I-Cleantech Vlaanderen. In geen geval kan het voorstel van decreet, in de summiere versie waarin het om advies is voorgelegd, doorgang vinden.

---

[3] In de reeds aangehaalde nota van de Inspectie van Financiën van 6 augustus 2010 wordt opgemerkt dat de met vzw I-Cleantech Vlaanderen gestructureerde projectwerking "perfect binnen één of meer van de bestaande structuren IWT, VITO, OVAM, etc. ... met een informele stuurgroep of projectwerking kan worden ingevuld zonder nieuwe personeelsomkadering en zonder nieuwe bestuursorganen". De indieners van het voorstel van decreet gaan er daarentegen van uit dat wel degelijk een nieuwe structuur en rechtspersoon noodzakelijk zijn. Gelet op het ontbreken van voldoende concrete indicaties inzake maatschappelijk doel en de opdrachten van de betrokken vereniging in zowel de tekst van het voorstel van decreet als de toelichting, valt de gegrondheid van dergelijk uitgangspunt niet te beoordelen.

[4] Het betrokken kaderdecreet van 18 juli 2003 heeft weliswaar de versnippering van het bestuurlijk beleid binnen de Vlaamse overheid getemperd, maar omvat niet alle bestuurlijke entiteiten en is evenmin van rechtswege op alle bestuurlijke entiteiten van toepassing (zie hierover o.m. B. WEEKERS, 'De Vlaamse overheidsorganisatie voor en na de verkiezingen van juni 2009', *TBP* 2009/3, 148-160).

49.346/1

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A. BECKERS M. VAN DAMME