KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.866/VR/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde vakantiekamers, op 19 juli 2002 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Buitenlandse Handel en Huisvesting verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende instemming van het Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten met betrekking tot de oprichting van een agentschap voor Buitenlandse Handel", heeft op 23 augustus 2002 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met een op 24 mei 2002 ondertekend samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten met betrekking tot de oprichting van een Agentschap voor Buitenlandse Handel.

Dit samenwerkingsakkoord is gesloten op basis van artikel 92bis, § 3, d), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bepaalt dat de federale overheid en de gewesten ertoe gehouden zijn een zodanig akkoord te sluiten "voor de oprichting van een Agentschap, dat zal beslissen tot en overgaan tot de organisatie van gezamenlijke handelsmissies, op initiatief van één of meer gewesten of op vraag van de federale overheid, en dat informatie, studies en documentatie over de buitenlandse markten zal organiseren, ontwikkelen en verspreiden".

De artikelen 1 tot 5 van het samenwerkingsakkoord hebben betrekking op de oprichting zelf van het Agentschap, zijn zetel, zijn bevoegdheden, de verplichtingen inzake medewerking met het Agentschap van de diplomatieke en consulaire agenten en van de gewestelijke vertegenwoordigers in het buitenland, en de voorwaarden voor toegang tot de databanken van het Agentschap. Bijlage 1 definieert de activiteitsdomeinen en de bevoegdheden van het Agentschap.

De artikelen 6 tot 10 regelen de samenstelling en de werkwijze van de raad van bestuur van het Agentschap, alsmede het toezicht dat door de gewestregeringen op dat orgaan wordt uitgeoefend. Bijlage 2 stelt de bepalingen vast die in het huishoudelijk reglement moeten worden opgenomen.

De artikelen 11 en 12 betreffen respectievelijk het personeel en de begroting van het Agentschap.

BEVOEGDHEID VAN DE RAAD VAN STATE

Een aan de bevoegde wetgevers ter goedkeuring voorgelegd samenwerkingsakkoord is als zodanig niet begrepen onder de teksten die krachtens

artikel 3, § 1, van de gecoördineerde wetten aan het met redenen omklede advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, zijn onderworpen [(1)].

Wel bevoegd is de Raad van State, afdeling wetgeving, ten aanzien van ontwerpen van wet, decreet of ordonnantie houdende goedkeuring van samenwerkingsakkoorden [(2)]. Aangezien de draagwijdte van die goedkeuring inhoudt dat het samenwerkingsakkoord in de betrokken entiteit gevolg zal hebben, vereist een zinvolle uitoefening van die bevoegdheid dat de afdeling wetgeving de inhoud van het samenwerkingsakkoord bij haar onderzoek betrekt, doch enkel, gelet op de zo-even in herinnering gebrachte bevoegdheidsafbakening, met betrekking tot die aspecten die de geldigheid van de instemmingsakte zouden kunnen aantasten.

BEVOEGDHEID VAN DE FEDERALE OVERHEID EN VAN DE GEWESTEN

1. Artikel 3, derde punt, van het samenwerkingsakkoord bepaalt dat het Agentschap bevoegd is voor "de taken van gezamenlijk belang waartoe de Raad van Bestuur unaniem heeft beslist".

In zoverre die bepaling zou worden geïnterpreteerd als een machtiging aan de raad van bestuur om de bevoegdheden van het Agentschap te verruimen, zou die bepaling onbestaanbaar zijn met artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dat aan de uitvoerende organen van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten bevoegdheid verleent om samenwerkingsakkoorden te sluiten en in bepaalde gevallen de instemming van de onderscheiden wetgevers met die akkoorden vereist. In die hypothese zou de raad van bestuur de draagwijdte van het samenwerkingsakkoord kunnen wijzigen zonder dat de daartoe in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aangewezen organen zouden zijn opgetreden.

---

(1) Niet alleen wordt in die bepaling geen gewag gemaakt van samenwerkingsakkoorden, maar ook - en vooral - gaat het niet meer om een tekst die in ontwerpvorm voorligt, maar wel om een definitieve tekst die de betrokken wetgevende vergaderingen enkel vermogen goed of af te keuren.

(2) Zie hieromtrent, onder meer, advies L. 21.862/VR van 21 oktober 1992 (Gedr. St., Br. H.R., 1992-93, nr. A-219), en advies 30.431/1 van 21 september 2000 (Parl. St., Kamer, 2000-01, nr. 50-1042/1, pp. 9-11).

Uit de formulering van artikel 3, punt 3, van het samenwerkingsakkoord van 24 mei 2002, waar gewag wordt gemaakt van "taken" en niet van "bevoegdheden" en uit punt 3 van bijlage 1 bij het samenwerkingsakkoord blijkt evenwel dat die bepaling niet de zo-even beschreven draagwijdte heeft, maar enkel aan de raad van bestuur toelaat de concrete activiteiten die het Agentschap voor Buitenlandse Handel binnen het raam van zijn bevoegdheden zal ontwikkelen, nader te specificeren.

Zo geïnterpreteerd, doet artikel 3, punt 3, van het samenwerkingsakkoord van 24 mei 2002 geen problemen op bevoegdheidsrechtelijk vlak rijzen. Teneinde geen onduidelijkheid te laten bestaan omtrent de draagwijdte van die bepaling, verdient het aanbeveling dienaangaande een precisering aan te brengen in de memorie van toelichting van het instemmingsdecreet met het samenwerkingsakkoord.

2. Artikel 12, tweede en derde lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt :

> "De financiering van het Agentschap wordt verzekerd door een jaarlijkse federale dotatie die 2.478.935,25 EUR bedraagt voor het jaar 2002 en wordt aangepast aan de procentuele verandering van het gemiddeld indexcijfer van de consumptieprijzen voor de volgende jaren.
>
> De gewesten kunnen een financiële bijdrage leveren op grond van de verdeelsleutel inzake de personenbelasting voorzien in artikel 35sexies van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ingevoerd door de bijzondere wet van 13 juli 2001 tot herfinanciering van de gemeenschappen en uitbreiding van de fiscale bevoegdheden van de gewesten".

Gelet op de bevoegdheid die aan de gewesten wordt toegekend bij artikel 6, § 1, VI, eerste lid, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, wat het afzet- en uitvoerbeleid betreft, wordt het Agentschap bestuurd door een raad van bestuur die hoofdzakelijk bestaat uit door de gewesten in dit orgaan aangewezen vertegenwoordigers (artikel 6 van het samenwerkingsakkoord); het toezicht op de beslissingen van de raad van bestuur wordt bovendien alleen aan de gewestregeringen toevertrouwd (artikel 7 van het samenwerkingsakkoord). Deze bepalingen zijn een weerspiegeling van de vooraanstaande rol van de gewesten in het beleid dat door het Agentschap moet worden gevoerd, ofschoon de federale overheid eveneens deelneemt aan het bepalen en uitvoeren van zijn taken, alsmede aan het bestuur ervan, overeenkomstig artikel 92bis, § 3, d), van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

.../...

Rekening houdend met de bevoegdheidsverdeling die zo-even is aangegeven, staat het beginsel dat een verband moet worden gehandhaafd tussen de uitoefening van de materiële bevoegdheid en de financiering van de daaraan verbonden uitgaven [(3)] eraan in de weg dat alleen de federale overheid het Agentschap financiert.

In het tweede lid van artikel 12 wordt bepaald dat de federale overheid ertoe gehouden is een jaarlijkse "dotatie" te storten en wordt het bedrag ervan vastgesteld. Het derde lid, dat handelt over de bijdrage van de gewesten, kan ondanks het gebruik van het werkwoord "kunnen", niet worden uitgelegd in die zin dat het uitsluitend in een facultatieve financiële bijdrage van de gewesten voorziet. In de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet wordt trouwens duidelijk het volgende gesteld : "Ook de gewesten leveren een dotatie op grond van een verdeelsleutel waarin door de bijzondere financieringswet wordt voorzien".

Overeenkomstig de bevoegdheidsverdeling waaraan hierboven herinnerd is, kan alleen deze laatste interpretatie worden gegeven aan het derde lid, dat er derhalve hoofdzakelijk toe strekt, niet de deelname van de gewesten facultatief te maken, maar deze deelname daarentegen te regelen door de verdeelsleutel vast te stellen op grond waarvan de gewesten een financiële bijdrage leveren. Met andere woorden, het gebruik van het werkwoord "kunnen" in het derde lid doet hoegenaamd geen afbreuk aan het beginsel van de financiële deelname van de gewesten, maar wijst er gewoon op dat, in tegenstelling tot de federale bijdrage, waarvan het bedrag van nu af aan bepaald wordt in het tweede lid, het precieze bedrag van de bijdrage van de gewesten nog moet worden bepaald, en door de gewesten zal worden vastgesteld volgens een vooraf bepaalde verdeelsleutel, met dien verstande dat de financiering van het Agentschap, die bestemd is om de bij artikel 92bis, § 3, d), van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan het Agentschap toegewezen taken effectief uit te voeren, niet in het gedrang mag worden gebracht.

---

(3) Vgl. inzonderheid advies 32.371/VR van 23 oktober 2001, waarin de afdeling wetgeving van de Raad van State het volgende stelt : "(...) de bevoegdheid van de federale staat, de gemeenschappen of de gewesten om uitgaven te doen in het kader van hun overheidsbeleid of onder 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" (advies over een voorontwerp van wet "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, 2001-02, nr. 50-1463/1, pp. 10-11).

.../...

Aldus geïnterpreteerd, is artikel 12, derde lid, van het samenwerkingsakkoord in overeenstemming met de regels inzake de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Opschrift

1. Het opschrift van het aan de decreetgever om goedkeuring voorgelegde samenwerkingsakkoord dient in het opschrift van het ontworpen decreet letterlijk te worden aangehaald. Men schrijve derhalve in het opschrift "Agentschap" in plaats van "agentschap".

2. Bovendien schrijve men "instemming met" in plaats van "instemming van" en dient, zoals overigens ook in artikel 2, de datum van de sluiting van het samenwerkingsakkoord te worden vermeld.

Artikel 2

Men redigere artikel 2 als volgt :

"Art.2. Instemming wordt betuigd met het samenwerkingsakkoord van ... (datum en opschrift)".

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	R. ANDERSEN,	voorzitter van de Raad van State,
	Ph. HANSE, D. ALBRECHT, P. LEMMENS, J. SMETS, P. VANDERNOOT,	staatsraden,
	F. DELPEREE, H. COUSY, A. SPRUYT, B. GLANSDORFF,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffier, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. P. DEPUYDT, eerste auditeur, en L. DETROUX, auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS en de H. Y. CHAUFFOUREAUX, adjunct-referendarissen.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

C. GIGOT R. ANDERSEN