KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.922/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 september 2003 door de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Werkgelegenheid en Toerisme verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid «Toerisme Vlaanderen»", heeft op 14 oktober 2003 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet beoogt de oprichting van "Toerisme Vlaanderen" als intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid, in de zin van artikel 10 van het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003. Dit agentschap komt in de plaats van de openbare instelling Toerisme Vlaanderen, opgericht bij decreet van 29 mei 1984 houdende oprichting van een Vlaams Commissariaat-Generaal voor Toerisme, en omgevormd door het decreet van 7 juli 1998 betreffende de openbare instelling Toerisme Vlaanderen en de Vlaamse Raad voor het Toerisme.

Het ontwerp regelt inzonderheid de oprichting van het agentschap en bepaalt uitdrukkelijk dat de bepalingen van het voornoemde kaderdecreet bestuurlijk beleid van toepassing zijn op deze instelling (artikel 3).

Het ontwerp bepaalt voorts de missie, de taken en de bevoegdheden van Toerisme Vlaanderen (artikelen 4 tot 6), delegeert de nadere regeling betreffende het bestuur en de werking van het agentschap aan de Vlaamse regering (artikel 7), bepaalt de materies die in de beheersovereenkomst moeten worden geregeld (artikel 8), richt een raadgevend comité bij Toerisme Vlaanderen op, en regelt de samenstelling en de taken ervan (artikelen 9 en 10), en bepaalt de financiële middelen waarover Toerisme Vlaanderen kan beschikken (artikel 12).

De Vlaamse regering wordt ermee belast de bestaande wets- en decreetsbepalingen betreffende Toerisme Vlaanderen te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen, om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van

het ontworpen decreet en het kaderdecreet. De desbetreffende besluiten dienen bij decreet bekrachtigd te worden en kunnen naderhand alleen bij decreet worden gewijzigd of opgeheven. De Vlaamse regering wordt er verder mee belast de bepalingen van de wetten en decreten betreffende Toerisme Vlaanderen te coördineren. De coördinatie treedt pas in werking nadat zij bekrachtigd is door het Vlaams Parlement (artikel 13).

Het ontwerp schrapt ten slotte in een aantal sectorale decreten de verplichting om het advies in te winnen van het desbetreffende technisch comité of van de Vlaamse Adviesraad voor Toerisme (artikelen 14 en 15).

VORMVEREISTEN

3. De Vlaamse regering gaf in zitting van 18 juli 2003 haar principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet en gaf opdracht aan de bevoegde minister om over het ontwerp de adviezen van de SERV en van de Raad van State in te winnen.

Het advies van de SERV dateert van 10 september 2003, dus van na de beraadslaging van de Vlaamse regering van 18 juli 2003.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde bepalingen voor een nieuw onderzoek aan de Raad van State worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID VAN DE VLAAMSE GEMEENSCHAP EN HET VLAAMSE GEWEST

4. Het toerisme behoort tot de bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap, krachtens artikel 4, 10°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Het Vlaamse Gewest is bevoegd voor de vestigingsvoorwaarden inzake toerisme, krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 6°, van de voornoemde bijzondere wet.

5. Wat de territoriale bevoegdheid van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest betreft, moet de aandacht worden gevestigd op artikel 5, § 1, 1°, a, van het ontwerp.

Luidens deze bepaling heeft Toerisme Vlaanderen o.m. tot taak "het promoten van Vlaanderen en Brussel als toeristische regio's voor zowel recreatief toerisme als zaken-, congres- en incentivetoerisme".

In culturele materies, waartoe het promoten van een toeristische regio moet worden gerekend, is de Vlaamse Gemeenschap krachtens artikel 127, § 2, van de Grondwet bevoegd in het Nederlandse taalgebied en t.a.v. de instellingen gevestigd in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad die, wegens hun activiteiten, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

Gelet op de aanwezigheid van dergelijke instellingen in Brussel en van hun relevantie voor het toerisme, kan aangenomen worden dat Toerisme Vlaanderen ermee belast wordt om het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad als toeristische regio te promoten. A fortiori kan Toerisme Vlaanderen met een dergelijke promotie-opdracht belast worden, in zoverre de promotie van Brussel als toeristische regio ook de promotie van Vlaanderen als toeristische regio ten goede komt.

ALGEMENE OPMERKINGEN

6.1. Zoals de Raad van State heeft opgemerkt in zijn advies 33.992/3 van 5 november 2002 over het ontwerp dat geleid heeft tot het kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003, dienen bepalingen die ertoe strekken instellingen met rechtspersoonlijkheid op te richten, te worden getoetst aan het voorschrift van artikel 9 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens die bepaling moet het decreet, onverminderd artikel 87, § 4, van de bijzondere wet, de

"oprichting, samenstelling, bevoegdheid, werking en toezicht" van de beoogde instelling regelen [1].

6.2. Voor het thans op te richten agentschap heeft de decreetgever in grote mate de toepassing van voornoemd artikel 9 ingevuld, hetzij via het voornoemde kaderdecreet bestuurlijk beleid van 18 juli 2003 [2], hetzij via het voorliggende ontwerp [3].

Artikel 7 van het ontwerp bepaalt evenwel dat de werking en het bestuur van het agentschap nader worden geregeld bij besluit van de Vlaamse regering.

De gemachtigde van de regering heeft die bepaling als volgt toegelicht:

> "(Artikel) 7 van het ontwerpdecreet (heeft) het uitdrukkelijk over «nader» bepalen van de werking en het bestuur. Met «nader» wordt bedoeld dat de in dit ontwerpdecreet opgenomen regels meer in concreto, meer gedetailleerd kunnen ingevuld worden. Dit sluit uit dat de Vlaamse regering bij besluit de organisatie kan uitbreiden met organen die niet voorzien zijn in het decreet.
>
> Wanneer men spreekt over de werking en het bestuur van het agentschap, behelst dit het organisatorisch luik en de werking van het agentschap en niet de beslissings- of beleidsstructuur van het agentschap. De finaliteit wordt beheerst door het kaderdecreet. Dit was trouwens een fundamentele keuze van de Vlaamse regering om van het agentschap Toerisme Vlaanderen een Intern Verzelfstandigd Agentschap (met rechtspersoonlijkheid) te maken en niet een Extern Verzelfstandigd Agentschap (met automatische rechtspersoonlijkheid) incl. raad van bestuur."

Ter eerbiediging van het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 9 van de voornoemde bijzondere wet en van de regels over de verdeling van de bevoegdheid tussen de decreetgever en de Vlaamse regering, zou de delegatie in artikel 7 van het ontwerp gepreciseerd moeten worden.

---

(1) Advies 33.992/3 van 5 november 2002, Parl. St., Vl. Parl., 2002-03, nr. 1612-1, (85), p. 90-91, nr. 3.

(2) Zie de artikelen 6, § 3, 7 en 9, wat de samenstelling van het agentschap betreft, en de artikelen 8, 9, 10, § 1, 33, 34 en 36, wat het toezicht betreft.

(3) Zie artikel 3, wat de oprichting van het agentschap betreft, en de artikelen 5 en 6, wat de bevoegdheid van het agentschap betreft.

7. Artikel 5, § 2, tweede lid, van het ontwerp luidt als volgt:

> "In geval de uitvoering van de in artikel 5, § 1, vermelde taken gepaard gaat met het verstrekken van subsidies, zekerheidsstellingen, participaties in publiek-private samenwerkingsvormen of andere vormen van tegemoetkoming, onder bezwarende of kosteloze titel, stelt de Vlaamse regering, op basis van dit decreet of desgevallend op basis van een specifiek decreet, terzake de regels en de voorwaarden vast."

De ontworpen bepaling, die een zeer brede en in algemene bewoordingen gestelde delegatie aan de uitvoerende macht bevat [(4)], roept bezwaren op zowel vanuit het oogpunt van het legaliteitsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de wet van 16 juli 1973 betreffende de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen, als vanuit het oogpunt van de algemene beginselen betreffende de verdeling van de bevoegdheid tussen de decreetgever en de Vlaamse regering [(5)].

De gemachtigde van de regering verantwoordt een dergelijke ruime machtiging als volgt:

> "De huidige bepaling in de tweede paragraaf van het voorontwerp van oprichtingsdecreet is ingegeven omwille van de bekommernis dat er een decretale basis moet worden voorzien wanneer het subsidies betreft t.a.v. het toeristisch recreatief aanbod. Het toerisme is immers op grond van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een cultuurmaterie waarop het Cultuurpact van toepassing is. Artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 betreffende de bescherming van de ideologische en filosofische strekkingen zegt immers: «de regels inzake erkenning en subsidiëring in geld of natura van geregelde culturele activiteiten mogen, naargelang van het geval, slechts worden vastgesteld krachtens een wet, een decreet of een beraadslaging van de vertegenwoordigende vergadering van de overheid. Bij ontstentenis van dergelijke regels moeten alle toelagen en voordelen het voorwerp zijn van een speciale begrotingspost op naam».
>
> Toerisme Vlaanderen ondersteunt op grond van deze bepaling lokale initiatieven die voorzien in de ontwikkeling van de toeristische uitrusting. Dit wordt geregeld door het koninklijk besluit van 14 februari 1967.

---

(4) Inzonderheid de verwijzing in het ontworpen voorschrift naar de "uitvoering van de in artikel 5, § 1 (van het ontwerp) vermelde taken" geeft een zeer ruime dimensie aan de delegatie.

(5) De verwijzing in het ontworpen voorschrift naar een rechtsgrond die te vinden zal zijn in een "specifiek decreet" levert op zich geen probleem op, maar is eigenlijk overbodig.

Deze betoelaging behelst projecten van lokaal toeristisch belang. (De ontworpen bepaling biedt) geen rechtsgrond van betoelaging van projecten die de ganse Vlaamse Gemeenschap bestrijken [(6)].

Omwille hiervan wordt in dit decreet niet voorzien in specifieke objectieve criteria inzake basistoelage, personeelstoelage en werkingskosten voor deze organisaties die een werkingsgebied hebben voor gans (de Vlaamse Gemeenschap).

Wanneer de betoelaging of subsidies is voorzien voor projecten die (de ganse Vlaamse Gemeenschap) aanbelangen is het uitgangspunt dat dergelijke decretale rechtsgrond voorzien wordt in de diverse sectorale decretale regelgevingen. In dit verband verwijzen wij naar het decreet m.b.t. het Toerisme voor Allen, dat dergelijke rechtsgrond voorziet.

Een dergelijke uitbreiding in het voorontwerp van oprichtingsdecreet dringt zich dan ook niet op. Er wordt dan ook gepleit om de huidige bepaling vervat in artikel 5, § 2, tweede lid ongewijzigd te laten. Artikel 5, § 2 moet dan ook geïnterpreteerd worden als een bevestiging van art. 10 van de Wet op het Cultuurpact."

Ter wille van de overeenstemming met artikel 10 van de wet van 16 juli 1973 zouden in het ontworpen decreet zelf de beginselen inzake de subsidiëring vastgesteld moeten worden. Om bovendien te vermijden dat er een probleem rijst vanuit het oogpunt van artikel 11 van de voornoemde wet, zou uit artikel 5, § 2, van het ontwerp duidelijker moeten blijken dat de daarin bedoelde machtiging aan de Vlaamse regering beperkt is tot het regelen van subsidies e.d. aan projecten van lokaal toeristisch belang.

Afgezien van de specifieke vereisten die, i.v.m. het verlenen van subsidies, uit de wet van 16 juli 1973 voortvloeien, dient ook herinnerd te worden aan de algemene beginselen inzake de verdeling van de bevoegdheid tussen de decreetgever en de Vlaamse regering. Ook op grond van die algemene beginselen dringt een nader omschrijven van de grenzen van de aan de regering opgedragen bevoegdheid zich op.

---

(6) Kennelijk verwijst de gemachtigde hierbij naar artikel 11 van de wet van 16 juli 1973, dat betrekking heeft op de financiële tegemoetkomingen aan "erkende instellingen die activiteiten uitoefenen gericht op een gehele cultuurgemeenschap".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. R. THIELEMANS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS W. DEROOVER