

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.832/1
VAN 15 JANUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 13 januari 2009 door de Vlaamse minister van Economie, Ondernemen, Wetenschap, Innovatie en Buitenlandse Handel verzocht haar, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "tot in werkingstelling van de ontbinding zonder vereffening van het Vlaams Agentschap Ondernemen en tot regeling van de overdracht van zijn activiteiten en vermogen aan het Agentschap Ondernemen", heeft het volgende advies gegeven:

Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 2/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt :

"Op 19 december 2008 is het decreet houdende diverse maatregelen inzake de ontbinding van het Vlaams Agentschap Ondernemen en houdende de inrichting van een Commissie voor Preventief Bedrijfsbeleid vastgesteld.

Dat decreet bepaalt dat op de datum die is nader te bepalen bij of krachtens besluit van de Vlaamse Regering, het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid «Vlaams Agentschap Ondernemen» zal worden ontbonden.

Het gaat hierbij om een zogenaamde «ontbinding zonder vereffening», waarbij, op basis van continuïteit en onder de nadere voorwaarden en modaliteiten, en volgens de procedure, bepaald bij of krachtens besluit van de Vlaamse Regering, het gehele vermogen van het Vlaams Agentschap Ondernemen (VLAO), alsmede het geheel van zijn activiteiten, zal worden overgedragen aan het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Economie (dat is opgericht bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het Agentschap Economie), met uitzondering van de vermogensbestanddelen, rechten en verplichtingen, die bij of krachtens een beslissing van de Vlaamse Regering worden toegewezen aan de rechtspersoon Fonds voor het Flankerend Economisch Beleid (Hermesfonds), vermeld in artikel 41, §1, van het decreet van 21 december 2001 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002.

Op die manier zal er nadere vorm worden gegeven aan een reeds sedert 9 mei 2008 aangekondigde fusieoperatie tussen het VLAO en het Agentschap Economie waarvan het de beleidsmatige bedoeling is dat deze ingang moet vinden op 1 januari 2009 . Deze datum is inmiddels ook bekend gemaakt op diverse wijzen als de datum van ingang van de fusieoperatie, zo onder meer ook bij het personeel van de beide te fusioneren agentschappen.

Ter voorbereiding van deze overdracht, is in het voorliggende besluit van de Vlaamse regering aan het hoofd van het Vlaams Agentschap Ondernemen de opdracht gegeven om over te gaan tot het opstellen van een tussentijdse boekhoudkundige staat per 31 december 2008, met inbegrip van een gedetailleerde inventaris van alle rechten en verplichtingen van het agentschap en met vermelding van de waarde van die rechten en verplichtingen op die datum, alsmede van de voor die waardebepaling gehanteerde waarderingsregels, en van een bijzonder verslag van het hoofd van het agentschap waarin nadere toelichting wordt gegeven bij die boekhoudkundige staat.

Het was hierbij de bedoeling dat het besluit reeds veel vroeger zou zijn uitgevaardigd (nl. medio november 2008) en dat hierin bepaald zou zijn geworden dat de voormelde tussentijdse boekhoudkundige staat (met inbegrip van de voormelde inventaris) had dienen opgesteld te worden per 30 november 2008, waarna het in het regeringsbesluit voorziene revisorale nazicht dan zou zijn voorzien per 15 december 2008, opdat de in het regeringsbesluit voorziene Ministeriële goedkeuringen dan ten laatste op 31 december 2008 hadden kunnen verleend worden.

De fusie-operatie zelf (ni, de inwerkingstelling van de ontbinding van het VLAO en de overdracht van zijn vermogen aan het Agentschap Economie, alsmede van bepaalde vermogensbestanddelen, aan het Hermes fonds) was in een dergelijke tijds kalender voorzien om in werking te treden op 1 januari 2009.

Omwille van diverse praktische redenen is de voormelde voorziene tijds kalender een onhaalbare zaak gebleken.

Om beleidsmatige redenen kon er echter niet afgestapt worden van de voorziene datum voor inwerkingtreding van de fusie-operatie op 1 januari 2009.

Bovendien gaat ook vanuit begrotingstechnisch oogpunt de voorkeur ernaar uit dat de operatie ingang zou vinden op deze datum, en bv. niet in het midden van een begrotingsjaar, dit om begrotingstechnische complicaties te vermijden.

Daartoe zijn overigens in het voorliggende regeringsbesluit de nodige wijzigingen aan het decreet van 19 december 2008 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2009 voorzien, waarbij inzonderheid is bepaald dat in de tabel van het artikel 86 van het voormelde decreet, de woorden «IVA Vlaams Agentschap Ondernemen» worden vervangen door de woorden 'IVA Vlaams Agentschap Ondernemen en/of diens rechtsopvolger ten algemene titel'; dit opdat de betreffende maatregel uitwerking zal kunnen blijven krijgen op het ogenblik van de ontbinding van het VLAO.

Zonder deze begrotingstechnische complicaties had een denkbaar scenario er misschien in kunnen bestaan om de tijds kalender van de fusie-operatie met één of meerdere maanden op te schuiven, wat echter thans niet haalbaar is gebleken.

Om deze diverse redenen is in het voorliggende regeringsbesluit uiteindelijk een tijds kalender bepaald waarbij de voormelde boekhoudkundige staat (m.i.b.v. de voormelde inventaris) door het VLAO zal worden aangeleverd per 31 januari 2009, het voormelde revisorale nazicht zal hebben plaats gevonden tegen 15 februari 2009 en de Ministeriële goedkeuringen ten laatste tegen 28 februari 2009 (al dan niet) zullen verleend worden.

Echter zal, mits de voormelde Ministeriële goedkeuringen zullen kunnen worden verleend, de fusie-operatie zelf ingang blijven vinden per 1 januari 2009, derhalve, gezien de gewijzigde tijds kalender, met terugwerkende kracht, dit teneinde, enerzijds, de beleidsmatige streefdatum, mede gezien de bekendmaking ervan op diverse wijzen, te handhaven en, anderzijds, de begrotingsregels en/of -locica (en de daarin bepaalde annuïteit van het begrotingsstelsel) te respecteren.

Het decreet dat de rechtsbasis voor het voorliggende regeringsbesluit vastlegt zelf, werd uiteindelijk maar door het Vlaamse Parlement gestemd op

.../...

18 december 2008 en door de Vlaamse regering bekrachtigd op 19 december 2009, zodat ook het regeringsbesluit zelf door de Vlaamse regering pas voor het eerst principieel kon worden goedgekeurd op die datum.

Dit betekent dat het regeringsbesluit pas finaal zal kunnen worden vastgesteld bij de aanvang van 2009, gezien thans nog het advies van de Raad van State afdeling wetgeving dient te worden ingewonnen.

Aangezien deze door omstandigheden gegroeide werkwijze heeft genoopt tot een terugvallen op het mechanisme van de terugwerkende kracht, is het voorts van het grootste belang, teneinde een eventuele rechtsonzekerheid te vermijden, of minstens zo minimaal mogelijk te houden, dat de periode die zal verstrijken tussen de datum van 1 januari 2009 en de datum waarop het regeringsbesluit zal worden goedgekeurd, zo kort mogelijk zal worden gehouden.

Het is m.a.w. van het grootst mogelijke belang dat het regeringsbesluit zo spoedig mogelijk, retroactief, in voege zou treden.

Gelet op de cruciale rol die de Vlaamse regering aan de fusie tussen het VLAO en het Agentschap Economie hecht, is het m.a.w. nodig om de complicaties met de voormelde retro-activiteit zo minimaal mogelijk te houden en dient het voorliggende ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering dan ook zo snel mogelijk goedgekeurd te worden".

*

* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich moeten beperken 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.

*

* *

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het decreet van 19 december 2008 houdende diverse maatregelen inzake de ontbinding van het Vlaams Agentschap Ondernemen en houdende de inrichting van een Comité voor Preventief Bedrijfsbeleid, hierna "het decreet van 19 december 2008" genoemd.

2. Meer in het bijzonder wordt uitvoering gegeven aan de artikelen 3 tot 6, en 20 van het voornoemde decreet.

Artikel 3 van het decreet bevat het principe van de overdracht van het vermogen en de activiteiten van het Vlaams Agentschap Ondernemen aan het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Economie en de mogelijke uitzonderingen daarop. De overdrachten gebeuren "onder de nadere voorwaarden en modaliteiten, en volgens de procedure, bepaald bij of krachtens besluit van de Vlaamse Regering". Artikel 4 van het decreet bepaalt dat de overdrachten plaats vinden op de datum, vastgesteld bij of krachtens besluit van de Vlaamse Regering, en dat - eveneens bij of krachtens besluit van de Vlaamse Regering - wordt bepaald op welke wijze de overdrachten tegenwerpbaar worden aan derden. Artikel 5 van het decreet voorziet in een machtiging aan de Vlaamse Regering om de procedure en de gevolgen van de overdrachten te regelen. Artikel 6 van het decreet draagt de Vlaamse Regering op om de nodige maatregelen te nemen "met het oog op het ingang doen vinden, op de datum vastgesteld ter uitvoering van artikel 4, eerste lid, van een wijziging van de naam van het Agentschap Economie in «Agentschap Ondernemen»".

Artikel 21 van het decreet draagt de Vlaamse Regering op om de bestaande decreetsbepalingen waarin de werking van het Vlaams Agentschap Ondernemen nader is geregeld, te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen, om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het decreet van 19 december 2008. In artikel 21 van het laatstgenoemde decreet wordt onder meer ook nog bepaald dat de betrokken besluiten van de Vlaamse Regering ophouden uitwerking te hebben als ze niet bij decreet zijn bekrachtigd binnen negen maanden na de datum van de inwerkingtreding ervan.

3. De artikelen 76 tot 78 van het ontwerp beogen een aantal besluiten van de Vlaamse Regering op te heffen. Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in het decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid "Vlaams Agentschap Ondernemen". Het laatstgenoemde decreet wordt opgeheven bij artikel 20 van het decreet van 19 december 2008, dat evenwel nog niet in werking is.

4. De onder 2 vermelde artikelen van het decreet van 19 december 2008, die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken, zijn nog niet in werking. Wat dat betreft dient in het ontwerp tevens uitvoering te worden gegeven aan artikel 22 van het decreet, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de datum bepaalt waarop elk van de bepalingen van het decreet in werking treedt. Het ontwerp dient met een bepaling in die zin te worden vervolledigd. Ook de opheffingsbepaling van artikel 20 van het decreet van 19 december 2008 moet nog in werking worden gesteld (zie de opmerking onder 3).

5. Het ontworpen artikel 48*bis* van het decreet van 19 december 2008 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2009 (artikel 73 van het ontwerp), luidt:

"De minister bevoegd voor Economie, Wetenschap en Innovatie wordt ertoe gemachtigd, mits akkoord van de minister bevoegd voor begroting, het krediet ingeschreven onder ba EG 41.04 B geheel of gedeeltelijk over te schrijven naar, bestaande of eventueel nieuw in te schrijven gesplitste en niet-gesplitste basisallocaties, of vastleggingsmachtigingen, over de programma's heen van het beleidsdomein Economie, Wetenschap en Innovatie van de algemene uitgavenbegroting".

Het is niet duidelijk hoe de aangehaalde bepaling - en de erin aan de betrokken minister verleende bevoegdheid - valt in te passen in artikel 21 van het decreet van 19 december 2008, waarin de bevoegdheid van de Vlaamse Regering ertoe is beperkt om bestaande decreetsbepalingen waarin de werking van het Vlaams Agentschap Ondernemen nader is geregeld, te wijzigen, aan te vullen, te vervangen of op te heffen, om ze in overeenstemming te brengen met de bepalingen van het decreet van 19 december 2008.

6. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen die overeenkomstig artikel 21 van het decreet van 19 december 2008 moeten worden bekrachtigd door de decreetgever, benevens andere bepalingen die niet aan dergelijke bekrachtiging zijn onderworpen. Teneinde geen onduidelijkheid te doen ontstaan omtrent de juridische waarde van de desbetreffende bepalingen, zal er bij de bekrachtiging moeten voor worden gewaakt dat enkel die bepalingen van het ontwerp worden bekrachtigd die rechtsgrond vinden in artikel 21 van het decreet van 19 december 2008.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. RIGAUX,	assessoren van de
	M. TISON,	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