KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.992/1
VAN 12 FEBRUARI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste kamer, op 6 februari 2009 door de Vlaamse Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening verzocht hem, binnen een termijn van vijf werkdagen, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "betreffende de al dan niet in effecten belichaamde schuld van het Vlaamse Gewest en de Vlaamse Gemeenschap", 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:

> "Overwegende de speculatieve golf tegen het aandeel van KBC-holding, die de kapitaalstructuur van de KBC-bank dermate verengt, dat de bancaire activiteiten in het gedrang komen;
>
> Overwegende dat een gebeurlijke opschorting of stopzetting van deze bancaire activiteiten een zeer zware impact heeft/zal hebben op de Vlaamse economie;
>
> Overwegende dat een vertraging in de aanneming en de bekendmaking van het decreet en het besluit afbreuk doet aan de doeltreffendheid ervan en aan het doel ervan".

*
* *

Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde 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 [1], alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

De memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet doet ervan blijken dat het engagement dat de Vlaamse overheid heeft aangegaan om door de KBC-Holding uitgegeven certificaten te verwerven, noopt tot aanvulling van de

[1]Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de overeenstemming met hogere rechtsnormen verstaan.

kasmiddelen met vreemde middelen. Het ontwerp strekt er in dat verband toe om een algemeen juridisch kader te scheppen voor de schuldfinanciering door de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest en herneemt daarvoor in ruime mate de bepalingen van de artikelen 1 en 2 van de federale wet van 2 januari 1991 betreffende de markt van de effecten van de overheidsschuld en het monetair beleidsinstrumentarium.

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt onder welke vorm de schuld van de Vlaamse overheid kan worden belichaamd en - indien deze de vorm van effecten aanneemt - welke soorten van effecten in aanmerking komen. Artikel 3 van het ontwerp bevat onder meer een delegatie van bevoegdheid aan de Vlaamse Regering om, zowel wat betreft de gedematerialiseerde effecten (artikel 3, eerste lid, 2/), als wat betreft de individuele of verzameleffecten aan toonder (artikel 2, eerste lid, 3/), de nadere regels te bepalen inzake de uitgifte, het boeken op rekening, het overschrijven, het beheer, de omzetting en de vereffening van deze effecten (artikel 3, § 2, tweede lid, en § 3).

BEVOEGDHEID

1. De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten regelt onder meer de financiële en budgettaire autonomie van de gemeenschappen en de gewesten.

Artikel 49, § 1, van de voornoemde bijzondere wet bepaalt dat de gemeenschappen en de gewesten leningen kunnen aangaan in euro of in deviezen. Het uitgeven van schuldbewijzen of effecten kan worden aangemerkt als een vorm van lenen aangezien - zoals de memorie van toelichting aanduidt - het de bedoeling is om hiermee de kasmiddelen van de Vlaamse Gemeenschap aan te vullen. Met die middelen kunnen de gemeenschappen en de gewesten hun materiële bevoegdheden gestalte geven [2].

[2]Er weze benadrukt dat dit advies enkel betrekking heeft op het juridisch kader voor de schuldfinanciering door de Vlaamse overheid, zoals dit het voorwerp uitmaakt van het om advies voorgelegde ontwerp van decreet, en dat het advies bijgevolg niet de vraag onderzoekt omtrent de inpasbaarheid van de in de memorie van toelichting vermelde aanwending van de ingezamelde gelden binnen de materiële bevoegdheidssfeer van de Vlaamse Gemeenschap.

2.1. Indien het principe aanvaard wordt dat de gewesten en de gemeenschappen, in het kader van hun financiële en budgettaire autonomie, leningen kunnen aangaan en dat ze daartoe gebeurlijk effecten kunnen uitgeven, rijst de vraag of en in hoeverre de gemeenschappen en de gewesten ook bevoegd zijn om in dat kader regelgevend op te treden. Tegenover de reeds geschetste bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten staan immers de federale bevoegdheden, bedoeld in artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het is binnen deze laatste bevoegdheidssfeer dat de reeds genoemde wet van 2 januari 1991 valt in te passen.

2.2. In dit verband verwijst de Raad van State naar advies 20.246/2 van 15 oktober 1990 [3] over een voorontwerp van wet dat heeft geleid tot de voormelde wet van 2 januari 1991. In dat advies werd met betrekking tot de bevoegdheid van de gemeenschappen en de gewesten het volgende opgemerkt:

> "Artikel 13 bepaalt:
>
> «De koning kan de bepalingen van dit hoofdstuk en van de op grond van dit hoofdstuk genomen besluiten geheel of gedeeltelijk van toepassing verklaren op de effecten waarin de schuld wordt belichaamd van de Gemeenschappen, de Gewesten, de provincies, de plaatselijke overheden of de openbare instellingen»
>
> en is zodoende in strijd met de artikelen 59bis, § 6, 59ter, § 6, en 115, derde lid, van de Grondwet.
>
> De bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt in artikel 49 dat de voorwaarden van een openbare lening door de Gemeenschaps- of de Gewestexecutieve worden bepaald onder toezicht van de nationale overheid.
>
> Het spreekt vanzelf dat de Gemeenschappen en de Gewesten binnen de mogelijkheden van hun leningen het werken met gedematerialiseerde effecten in uitzicht kunnen stellen.
>
> Bijgevolg moeten in artikel 13 de woorden «de Gemeenschappen, de Gewesten» vervallen".

In tegenstelling tot wat in de memorie van toelichting bij het voorliggende ontwerp van decreet wordt aangegeven, kan uit het aangehaalde advies van de Raad van State evenwel niet worden afgeleid dat de gemeenschappen en de gewesten bevoegd zijn om het volledige regelgevende kader uit te werken betreffende het aangaan van leningen of het uitgeven van effecten. In het licht van artikel 49 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 moet immers worden aangenomen dat de bevoegdheid van de

---

[3] *Parl.St.*, Senaat, 1990-91, nr. 1101/1, 70.

gemeenschappen en de gewesten in essentie betrekking heeft op het vaststellen van de categorieën van rechtsinstrumenten waarin de schuld van de gemeenschappen en de gewesten kan worden belichaamd. Daarentegen behoort het vaststellen van de juridische omkadering van deze instrumenten, zoals onder meer het regelen van de eraan verbonden rechten, de overdracht, de vestiging van zekerheden en het omzetten in andere instrumenten, in elk geval tot de bevoegdheid van de federale wetgever [4].

2.3. De Raad van State, afdeling wetgeving, ziet evenmin hoe in dat verband door de Vlaamse Gemeenschap een regeling tot stand zou kunnen worden gebracht met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Zulke regeling valt, naar het oordeel van de Raad van State, immers niet te beschouwen als zijnde noodzakelijk voor de uitoefening van de bevoegdheid die de gemeenschappen en de gewesten putten uit artikel 49 van de bijzondere wet van 16 januari 1989.

In de huidige stand van het recht valt het rechtsstatuut van de door de Vlaamse overheid uit te geven schuldeffecten weliswaar niet binnen het toepassingsgebied van de voornoemde wet van 2 januari 1991 [5]. De bepalingen van het koninklijk besluit nr. 62 betreffende de bewaargeving van vervangbare financiële instrumenten en de vereffening van transacties op deze instrumenten, gecoördineerd op 27 januari 2004, kunnen evenwel geacht worden van toepassing te zijn op de in het ontwerp van decreet geviseerde effecten [6].

---

[4]Zie in dit verband ook artikel 2, 1/, derde streepje, van de wet van 14 december 2005 houdende afschaffing van de effecten aan toonder, waaruit valt af te leiden dat de betrokken regeling geacht kan worden eveneens van toepassing te zijn op de schuldeffecten uitgegeven door de gemeenschappen en de gewesten.

[5]Artikel 1 van de wet van 2 januari 1991, zoals die bepaling thans gelding heeft, maakt uitsluitend melding van "de staatsschuld". De wijziging die de reeds genoemde wet van 14 december 2005 in artikel 1 van de wet van 2 januari 1991 heeft aangebracht, verruimt weliswaar het toepassingsgebied van de betrokken wet tot de effecten uitgegeven door de gemeenschappen en de gewesten, maar deze bepaling treedt pas op 1 januari 2014 in werking.

[6]Artikel 2 van het koninklijk besluit nr. 62 sluit immers enkel de gedematerialiseerde effecten, bedoeld in de wet van 2 januari 1991, uit van het toepassingsgebied van het betrokken koninklijk besluit.

3. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 3 van het ontwerp van decreet geen doorgang kan vinden in de mate dat het aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid delegeert om het juridisch statuut van de in artikel 2 van het ontwerp opgesomde categorieën van effecten te regelen.

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	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd en Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

M. VERSCHRAEGHEN M. VAN DAMME