



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.897/1

van 3 juli 2025

over

een amendement op het voorontwerp van programmadecreet ‘bij
de aanpassing van de begroting 2025’ (*Parl.St.* Vl. Parl.
2024-2025, nr. 337/10)

Op 26 juni 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Voorzitster van het Vlaams Parlement verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een amendement op het voorontwerp van programmadecreet ‘bij de aanpassing van de begroting 2025’ (*Parl.St.* VI. Parl. 2024-2025, nr. 337/10).

het amendement is door de eerste kamer onderzocht op 1 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Barbara SPEYBROUCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juli 2025.

*

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, 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 verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd:

“in de eerste plaats (...) door het feit dat het Vlaams Parlement de begrotingsaanpassing, en in de feiten dus ook het bijbehorend programmadecreet, uiterlijk op 10 juli 2025 dient goed te keuren. Ik verwijs hiervoor naar artikel 18 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën. Het programmadecreet vertoont immers een nauwe band met de begrotingsdecreten en wordt gelijktijdig met die begrotingsdecreten behandeld en gestemd in het Vlaams Parlement.”

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET AMENDEMENT

2. Het om advies voorgelegde amendement nr. 2 strekt ertoe in het ontwerp van programmadecreet ‘bij de aanpassing van de begroting 2025’ aan hoofdstuk 6 een artikel 15/1 toe te voegen. De voorgestelde bepaling beoogt een artikel 3/1 in te voegen in het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid’.

Het aldus voorgestelde artikel 3/1 legt een aantal voorwaarden op waaraan moet zijn voldaan “(v)oorafgaand aan elke beslissing van het Vlaamse Gewest tot het verwerven of uitbreiden van een kapitaalparticipatie via de investeringsmaatschappijen”². Het betreft de volgende voorwaarden: een marktvergelijking is uitgevoerd, een actueel businessplan is beschikbaar, aan het regelgevingskader is voldaan, een risicoanalyse is beschikbaar en een jaarlijkse rapportering aan het Vlaams Parlement is vereist. De Vlaamse Regering wordt gemachtigd de nadere regels daarvan te bepalen.

¹ Aangezien het om een amendement op een ontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² De betrokken investeringsmaatschappijen vermeld in artikel 2, 5°, van het decreet van 7 mei 2004 zijn de naamloze vennootschappen Limburgse Reconvertiemaatschappij (LRM), Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) en Vlaamse Participatiemaatschappij (VPM) die privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen zijn als bedoeld in artikel III.14 van het Bestuursdecreet.

De verantwoording van het amendement luidt als volgt:

“Dit amendement heeft tot doel om aan het decreet van 7 mei 2004 een nieuwe bepaling toe te voegen die ervoor zorgt dat participaties van de Vlaamse overheid via investeringsmaatschappijen vooraf onderbouwd en transparant zijn. De vereiste van een marktvergelijking, businessplan, vergunnings- en risico-analyse moet vermijden dat publieke middelen zonder duidelijke meerwaarde of voorbereiding worden aangewend. Deze bepaling sluit aan bij de principes van behoorlijk bestuur, economische doelmatigheid en parlementaire controle.”

3. Het amendement houdt verband met de amendementen nrs. 1 en 2 die door de Vlaamse Regering zijn ingediend bij het ontwerp van decreet ‘houdende aanpassing van de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2025’.³ Uit het voorlopig verslag van de plenaire vergadering van het Vlaams Parlement van 26 juni 2025⁴ blijkt immers dat de stemming over de uitgaven- en middelendecreten en het programmadecreet is uitgesteld totdat het advies van de afdeling Wetgeving over het voorliggende amendement is gegeven.

Deze amendementen nrs. 1 en 2 beogen te voorzien in een bijkomende financiering van de Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV).

De verantwoording bij amendement nr. 1 luidt als volgt:

“Dit amendement betreft de financiering om als enige aandeelhouder van Participatiemaatschappij Vlaanderen (PMV) de nodige fondsen voor een bedrag van 2.777.000 duizend euro te verstrekken aan PMV voor het voldoen van haar betalingsverplichtingen voor het verwerven van een indirect belang van 39% in Brussels Airport Company (BAC).

PMV verwerft dat indirecte belang van 39% in BAC door de participatie van 52% van Beacon/OTPP in BAISA aan te kopen, rechtstreeks dan wel via een nieuw op te richten en door PMV gecontroleerde vennootschap (‘special purchase vehicle’).

Een versterkte participatie in BAC kan als van hoog strategisch belang voor Vlaanderen worden gecatalogeerd. Het betreft de tweede economische cluster van Vlaanderen, met een navenante impact op onder andere werkgelegenheid en economische toegevoegde waarde. Een versterkte Vlaamse verankering in BAC genereert ook verhoogde impact in de richting van de toekomstige governance van BAC.”

ONDERZOEK VAN HET AMENDEMENT

4.1. De precieze draagwijdte van de voorgestelde bepaling is onduidelijk.

4.2.1. Hoewel het ontworpen artikel 3/1 wordt ingevoegd in Hoofdstuk II van het decreet van 7 mei 2004 ‘betreffende de investeringsmaatschappijen van de Vlaamse overheid’ en artikel 3, § 1, van dat decreet het Vlaamse Gewest machtigt om deel te nemen in elk van de

³ *Parl. St.* VI.Parl. 2024-2025, nr. 19-A/3. Deze regeringsamendementen zijn aangenomen door de Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën, Begroting, Justitie en Onroerend Erfgoed (*Parl. St.* VI.Parl. 2024-2025, nrs. 19-A/5 en 19-A/6).

⁴ <https://www.vlaamsparlement.be/nl/parlementair-werk/plenaire-vergaderingen/1917550/verslag/1925354>.

investeringsmaatschappijen, worden de transparantieverplichtingen opgelegd voor “elke beslissing van het Vlaamse Gewest *tot het verwerven of uitbreiden van een kapitaalparticipatie* via de investeringsmaatschappijen”. Uit de relevante bepalingen van het decreet van 7 mei 2004⁵ lijkt evenwel te volgen dat over het verwerven of uitbreiden van een kapitaalparticipatie niet wordt beslist door het Vlaamse Gewest, maar door de betrokken investeringsmaatschappijen zelf die privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigde agentschappen (private EVA's) zijn. In voorkomend geval kan het Vlaamse Gewest wel beslissen, overeenkomstig artikel 3, § 1, van het decreet van 7 mei 2004, om haar deelneming te verhogen en zodoende in de nodige bijkomende financiële middelen te voorzien voor de investeringsmaatschappijen, zodat ze dergelijke participaties kunnen aangaan. Maar uit de tekst van de ontworpen bepaling blijkt niet dat de transparantieverplichtingen gelden voor het verhogen van die deelneming.

Hiermee geconfronteerd verklaarde de gemachtigde⁶ het volgende:

“De formulering slaat op de beslissing van het Vlaamse Gewest om PMV financieel te versterken via een kapitaalsverhoging om een participatie mogelijk te maken. PMV beslist autonoom over investeringen binnen haar bevoegdheden als private EVA, maar zonder bijkomende middelen van de Vlaamse overheid kan een transactie van deze omvang niet plaatsvinden. Het amendement viseert dus niet de investeringsbeslissing van PMV zelf, maar de voorafgaande beslissing van de aandeelhouder om kapitaal toe te kennen.”

Voorts verduidelijkte de gemachtigde het volgende:

“Vooreerst wens ik de kern van het amendement mee te geven, met name dat het parlement momenteel moet instemmen met een miljardenbudget zonder dat het beschikt over de onderliggende informatie. Dit botst met de principes van behoorlijk bestuur.”

Specifiek met betrekking tot de financiering van PMV voor de verwerving van zijn participatie in BAC, voegde de gemachtigde hieraan nog het volgende toe:

“Wij beschikken als parlementsleden niet over de achterliggende contractuele documenten, wat precies de kern van het probleem is. Op basis van de toelichting bij het amendement en de informatie die de regering publiek heeft gedeeld, begrijpen wij dat de aankoop onder de opschortende voorwaarden van kapitaalverhoging en goedkeuring staatssteun plaatsvindt. De exacte betalingsdatum en contractuele modaliteiten zijn ons echter niet bekend, wat net de aanleiding is voor ons amendement. Het onderstreept de noodzaak voor behoorlijk bestuur, aan de hand van meer transparantie en parlementaire controle in dit dossier.”

⁵ Zie bijvoorbeeld voor PMV artikel 5, § 2, 1°, van het decreet van 7 mei 2004: “het zelf of samen met anderen oprichten en deelnemen aan, alsmede het houden en verwerven van een participatie in vennootschappen, verenigingen, samenwerkingsverbanden en andere juridische entiteiten, al dan niet bekleed met rechtspersoonlijkheid, zulks met het oog op de verwezenlijking van het economisch overheidsinitiatief en de tenuitvoerlegging van de economische politiek van het Vlaamse Gewest”. Zie bijvoorbeeld ook de samenwerkingsovereenkomst tussen PMV en het Vlaamse Gewest: <https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/19722>.

⁶ Als gemachtigde treedt één van de indieners van het amendement op.

4.2.2. Daarnaast is de verhouding tussen het amendement en de artikelen 7 en *7bis* van het decreet van 7 mei 2004 onduidelijk. De genoemde bepalingen stellen dat tussen de private EVA's en het Vlaams Gewest een samenwerkingsovereenkomst wordt gesloten. In die samenwerkingsovereenkomst wordt onder meer het volgende bepaald: de operationele doelstellingen, de informatie- en rapportageplicht inzake taken en financiële situatie, op basis van vooraf vastgestelde beleids- en beheersrelevante indicatoren, de specifieke controle, de duur en de opzeggings- en verlengingsmogelijkheden van de overeenkomst.

Gevraagd hoe de ontworpen bepaling, met de daarin opgelegde voorwaarden, zich verhoudt tot de tussen de private EVA's en het Vlaams Gewest gesloten samenwerkingsovereenkomsten, verklaart de gemachtigde:

“Het amendement formuleert bijkomende transparantievereisten op het moment dat het Vlaamse Gewest als aandeelhouder middelen ter beschikking stelt. Dit doet geen afbreuk aan de juridische autonomie van PMV, noch aan de bestaande samenwerkingsovereenkomst, maar legt bijkomende parlementaire controle op bij grote kapitaaltransacties. De bepalingen in de samenwerkingsovereenkomst over rapportering en doelstellingen blijven parallel lopen.”

4.2.3. Ten slotte blijkt uit de tekst niet aan wie (de Vlaamse Regering of de participatiemaatschappijen) de voorwaarden betreffende marktvergelijking, businessplan, regelgevingskader en een risicoanalyse worden opgelegd.⁷ De gemachtigde verduidelijkt dienaangaande het volgende:

“De voorwaarden gelden in eerste instantie richting de Vlaamse Regering bij de voorbereiding van de beslissing tot kapitaalbreng, maar impliceren ook een verplichting voor PMV om de onderliggende stukken te bezorgen. Praktisch betekent dit dat de Vlaamse Regering aan PMV moet opvragen en toetsen of aan deze voorwaarden voldaan is, alvorens een voorstel tot kapitaalverhoging aan het parlement wordt voorgelegd.”

4.3. Uit de hiervoor weergegeven verduidelijkingen van de gemachtigde blijkt dat de indieners van het amendement de bedoeling hebben om de uitoefening van de deelnemingsmachtiging in hoofde van het Vlaams Gewest van artikel 3 van datzelfde decreet aan procedurele voorwaarden te onderwerpen. Zij willen meer bepaald *aan de Vlaamse Regering* informatieverplichtingen opleggen ten opzichte van het Vlaams Parlement waaraan moet worden voldaan vooraleer de decreetgever een beslissing kan nemen *tot bijkomende financiering* van een investeringsmaatschappij, naar aanleiding van een kapitaalparticipatie die die investeringsmaatschappij op haar beurt beoogt te verwerven in een andere onderneming.

⁷ Wel duidelijk is dat de jaarlijkse rapportering in het ontworpen artikel 3/1, eerste lid, 5°, wordt opgelegd aan de Vlaamse Regering.

Die bedoeling komt niet tot uiting in de tekst van het voorgestelde amendement, die immers niet slaat op de beoogde kapitaalverhoging van een investeringsmaatschappij maar op de deelname door die investeringsmaatschappij in een derde onderneming. De tekst van de in het amendement voorgestelde bepaling zal dus ingrijpend moeten worden herwerkt om de bedoeling van de indieners van het amendement te bereiken. Als gevolg daarvan ziet de Raad van State af van nader onderzoek van het om advies voorgelegde amendement.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC