KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 34.900/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, verenigde kamers, op 13 februari 2003 door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening verzocht hem van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende goedkeuring van het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat en de Gewesten met betrekking tot de oprichting van het Agentschap van de Patrimoniale Informatie", heeft op 27 maart 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

Ter uitvoering van de nieuwe paragraaf 2 van artikel 4 van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten en van artikel 92bis, § 3, e), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, hebben de federale overheid en de gewesten een samenwerkingsakkoord gesloten betreffende het gezamenlijk beheer van de gegevens van de patrimoniale documentatie en van de daarmee samenhangende opdrachten van gezamenlijk belang. Bij dat akkoord wordt een Agentschap van de Patrimoniale Informatie opgericht. Dit voorontwerp van decreet strekt ertoe instemming te verlenen met dat samenwerkingsakkoord, zoals vereist wordt in artikel 92bis van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

In het akkoord wordt vastgesteld waar de zetel van het agentschap gevestigd is (artikel 2), worden de bevoegdheden ervan ten dele bepaald (artikelen 3 tot 5) en wordt het bestuur van het agentschap toevertrouwd aan een raad samengesteld uit acht leden (artikelen 6, 8 en 9). Het akkoord bepaalt dat op het agentschap toezicht wordt gehouden door commissarissen (artikel 7) en bevat regels voor het geval geschillen of belangenconflicten voorkomen (artikel 10). Het akkoord schetst de wijze waarop budgettaire en personeelskwesties moeten worden geregeld (artikelen 11 en 12) en legt de principes vast die gelden voor de beschikbaarheid en de verspreiding van patrimoniale informatie (artikel 13).

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

De maatregelen die vervat zijn in artikel 11 en in artikel 12, tweede lid, derde streepje, tweede zin, van het akkoord zijn elliptisch geformuleerd. Het akkoord zou op dit punt moeten worden aangevuld, zoals gepreciseerd zal worden in de opmerkingen die over deze beide bepalingen worden gemaakt. De aanneming van deze aldus aangevulde maatregelen moet in voorkomend geval afhankelijk worden gemaakt van onderhandelingen met de vakbonden, aangezien het daarbij zou gaan om "grondregelingen" in de zin van de wet van 19 december 1974 tot regeling van de betrekkingen tussen de overheid en de vakbonden van haar personeel.

Om dezelfde redenen is ook de akkoordbevinding van de Minister van Ambtenarenzaken vereist.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD [1]

1. Oprichting van het Agentschap van de Patrimoniale Informatie

Naar luid van artikel 1 van het akkoord wordt er een "openbare instelling met rechtspersoonlijkheid, zoals (bepaald) in artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen" opgericht onder de benaming "Agentschap van de Patrimoniale Informatie"(API) (hierna te noemen "Agentschap").

Volgens artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 behoeven samenwerkingsakkoorden de instemming van de betrokken wetgevers als ze een van de in die bepaling vastgestelde onderwerpen hebben.

Hierbij rijst de vraag of men ervan kan uitgaan dat de instemming die is betuigd met het samenwerkingsakkoord dat als basis dient of met een "raamakkoord", tevens bij voorbaat een instemming bevat met de voor de uitvoering ervan gesloten samenwerkingsakkoorden.

Zoals de Raad van State reeds heeft opgemerkt [2], kan deze oplossing niet in aanmerking worden genomen. Artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 bepaalt immers dat de samenwerkingsakkoorden die erin worden opgenoemd, eerst uitwerking hebben "nadat" ermee is ingestemd bij wet, decreet of ordonnantie, naar gelang van het geval. In dat verband heeft de afdeling

---

(1) Een zinvolle uitoefening van de adviesbevoegdheid ten aanzien van voorontwerpen van wet, decreet of ordonnantie houdende instemming met samenwerkingsakkoorden, impliceert dat de inhoud van het goed te keuren samenwerkingsakkoord bij het onderzoek wordt betrokken, doch enkel met betrekking tot die aspecten die de geldigheid van de instemmingsakten zouden kunnen aantasten.

(2) Advies 24.479/VR, dat op 24 oktober 1995 is uitgebracht over een voorontwerp van decreet "portant approbation de l'accord de coopération concernant la prévention et la gestion des déchets d'emballages" (Gedr. St., Waalse Gewestraad, 1995-1996, nr. 162/1).

Wetgeving van de Raad van State in vorige adviezen beklemtoond dat, om te voldoen aan dit artikel, de instemming eerst kon worden betuigd nadat de concrete inhoud van het akkoord bekend was [(3)].

Hieruit volgt dat de aanvullende bepalingen die het thans onderzochte akkoord nog mocht vereisen, eveneens de instemming van de wetgevers behoeven naar gelang van de strekking ervan.

Met het oog op de samenhang is het aan te bevelen een akkoord uit te werken waarbij op algemene wijze alle principiële kwesties worden geregeld die door de oprichting van het Agentschap rijzen, in plaats van een "raamakkoord" aan te vullen met opeenvolgende aanhangsels. Die aanhangsels zouden slechts betrekking mogen hebben op detailkwesties of op het latere herzien van het oorspronkelijke akkoord.

Het is derhalve niet raadzaam nu reeds te overwegen om in het oorspronkelijk akkoord wijzigingen aan te brengen door middel van aanhangsels.

Inzonderheid is voor de oprichting, door de partijen bij het akkoord, van een openbare instelling, voor het vaststellen of wijzigen van de bevoegdheden van die instelling en van de essentiële regels voor de samenstelling en de werking ervan een initiatief van de betrokken wetgevers vereist krachtens het voormelde artikel 92bis en overeenkomstig het beginsel van de wettelijkheid van publiekrechtelijke rechtspersonen, dat artikel 9 van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor de deelentiteiten huldigt.

Bijgevolg moet het thans onderzochte samenwerkingsakkoord op de hierna opsomde punten worden herzien of aangevuld.

---

(3) Advies 22.794/8, dat op 26 oktober 1993 is gegeven over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest "tot wijziging van het decreet van 2 juli 1981 betreffende het beheer van afvalstoffen" (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1993-1994, nr. 485/1, blz. 131) en advies 23.822/8, dat op 28 oktober 1994 is gegeven over een voorontwerp van decreet van het Vlaams Gewest "tot aanvulling van het decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid met een deel betreffende bedrijfsinterne milieuzorg" (Gedr. St., Vlaamse Raad, 1994-1995, nr. 719/1, blz. 109-110).

Artikel 1

Het rechtsstelsel van het Agentschap moet in het akkoord worden bepaald, hetzij door verwijzing naar een reeds bestaande wettelijke categorie, hetzij door middel van specifieke bepalingen.

In tegenstelling tot hetgeen in artikel 9, tweede lid, wordt bepaald, mogen beslissingen betreffende de "aard" van het Agentschap in het akkoord niet worden overgelaten aan de raad van bestuur, zelfs als die raad met eenparigheid van stemmen beslissingen zou nemen.

Artikel 3

1. In artikel 3, eerste lid, tweede streepje, is sprake van "opdrachten van gezamenlijk belang", die de raad van bestuur bij eenparig genomen beslissingen aan het Agentschap kan toevertrouwen.

Die opdrachten zullen krachtens artikel 4, derde lid, en artikel 5, eerste lid, van het akkoord worden opgenomen in een inventaris die wordt opgemaakt door de raad van bestuur en zal worden voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting - terwijl de reikwijdte van het optreden van die Conferentie niet nader wordt bepaald.

Mocht artikel 3, eerste lid, tweede streepje (lees : 2°), ertoe strekken de raad van bestuur ertoe te machtigen de bevoegdheden van het Agentschap te verruimen, dan is die bepaling onbestaanbaar met artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. De laatstgenoemde bepaling verleent immers aan de uitvoerende organen van de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten de bevoegdheid om samenwerkingsakkoorden te sluiten - en dus om de inhoud ervan te bepalen - en legt in de erin bepaalde gevallen op dat die samenwerkingsakkoorden door de bevoegde wetgevers worden goedgekeurd. In de genoemde hypothese zou, in strijd hiermee, de inhoud van het samenwerkingsakkoord kunnen worden aangevuld zonder dat de daartoe in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aangewezen organen zijn opgetreden.

Wanneer het integendeel slechts in de bedoeling zou liggen aan de raad van bestuur de bevoegdheid toe te kennen de concrete activiteiten nader te omschrijven die het Agentschap binnen zijn door het samenwerkingsakkoord omschreven bevoegdheden zal kunnen ontwikkelen, dient zulks beter in artikel 3, eerste lid, tweede streepje (lees : 2°), van het samenwerkingsakkoord te worden bepaald.

In dat geval moet de juridische draagwijdte van het optreden van de Conferentie worden verduidelijkt (advies, goedkeuring, op zichzelf staande beslissing ...).

2. Zoals in het eerste lid, tweede streepje, moeten in het tweede lid van artikel 3 in passende termen de "andere opdrachten dan (die) vermeld in het eerste lid" in verband gebracht worden met het doel van het Agentschap, krachtens het beginsel van de specialiteit van publiekrechtelijke rechtspersonen.

Artikel 4

In artikel 4, derde lid, behoort de juridische draagwijdte te worden verduidelijkt van het optreden van de Interministeriële Conferentie voor Financiën en Begroting.

Artikel 5

De opdrachten van gezamenlijk belang moeten worden verduidelijkt, zoals dat reeds is aangegeven in opmerking 1, die geformuleerd is onder artikel 3.

Artikel 9

In artikel 9 wordt bepaald dat in het huishoudelijk reglement, dat door de raad van bestuur zal worden opgesteld, de verschillende meerderheden dienen te worden vastgelegd waarmee de raad van bestuur zijn beslissingen zal nemen (behalve wat betreft de "kerntaken" of de "aard" van het Agentschap : in die twee gevallen wordt in het akkoord een unanieme beslissing opgelegd).

Zulke belangrijke regels moeten opgenomen worden in het samenwerkingsakkoord zelf. Overigens zou het paradoxaal zijn om bij een beslissing die genomen is bij een gewone meerderheid, gekwalificeerde meerderheden in te stellen.

Daarenboven wordt eraan herinnerd dat de vaststelling van de kerntaken en die van de aard van het Agentschap uit het akkoord zelf moeten resulteren en niet uit de beslissingen van zijn raad van bestuur.

Artikel 10

In de tekst van artikel 10 van het akkoord wordt in het tweede lid gesteld dat geschillen die tussen de partijen of bepaalde partijen rijzen, beslecht worden door het rechtscollege bedoeld in artikel 92bis, §§ 5 en 6, en artikel 94, § 3, van de voornoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980. Overeenkomstig het vierde lid van paragraaf 5 van artikel 92bis, moet in artikel 10 van het samenwerkingsakkoord worden geregeld hoe de leden van dat rechtscollege, de voorzitter uitgezonderd, worden aangewezen. Wat dat punt betreft moet de bepaling bijgevolg worden aangevuld.

Artikel 11

De tekst moet ruimschoots worden aangevuld, eventueel worden aangepast aan de Copernicus-hervorming en, aldus verbeterd, in voorkomend geval worden voorgelegd aan de vakbonden voor overleg.

Artikel 12

1. In zoverre de vergoedingen bedoeld in artikel 12, tweede lid, retributies uitmaken in de zin van artikel 173 van de Grondwet, dient in het samenwerkingsakkoord te worden bepaald in welke gevallen de retributie is verschuldigd en dienen daarin de bijdrageplichtigen te worden aangewezen [(4)].

2. Mede gelet op het gratis karakter van de informatieverstrekking door het Agentschap aan de federale Staat, de gewesten en de openbare instellingen die van die entiteiten afhangen, zal het Agentschap voor een groot deel moeten worden gefinancierd door de bij het samenwerkingsakkoord betrokken overheden.

Gelet op het beginsel dat een verband moet bestaan tussen de uitoefening van een materiële bevoegdheid en de financiering van de eraan verbonden uitgaven [(5)], dient die financiering zowel door de federale Staat als door de gewesten te gebeuren; in geen geval mag derhalve de bijdrage van de gewesten in de werkingskosten van het Agentschap als louter facultatief worden beschouwd.

Artikel 12, tweede lid, zal moeten worden aangepast om een duidelijke toepassing van dit beginsel te waarborgen.

2. Besluitvorming van de raad van bestuur en controle van de openbare instelling

Het samenwerkingsakkoord moet twee euvels vermijden wat betreft het beheer van het Agentschap : verlamming van dat Agentschap of besluitvorming in verband waarmee één van de partijen bij de overeenkomst fundamentele bezwaren zou hebben. In dat verband behoren bij de artikelen 7 en 10 de volgende opmerkingen te worden gemaakt.

---

(4) Zie hieromtrent J. VELAERS, De Grondwet en de Raad van State, afdeling Wetgeving, Antwerpen, 1999, 615, met verwijzingen.

(5) Zie onder meer advies 33.822/VR/V van 23 augustus 2002 bij een voorontwerp van wet "houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord tussen de federale overheid en de gewesten met betrekking tot de oprichting van een Agentschap voor Buitenlandse Handel", Parl. St., Senaat, nr. 2001-2002, nr. 2-1276/1.

Artikel 7

Het is van belang dat de federale Staat en de gewesten, ieder voor zich, erop toezien dat de continuïteit van de openbare dienstverlening, waarvoor door het Agentschap zal worden gezorgd, niet in gevaar wordt gebracht.

De vernietigingsbevoegdheid die wordt toegekend aan elke regeringscommissaris, zou de openbare instelling kunnen blootstellen aan moeilijkheden inzake beheer, in geval van aanhoudend verschil in visie, aangezien elke commissaris afzonderlijk handelt.

Teneinde dat risico te verkleinen zou men ervoor kunnen zorgen dat de beslissing van de betrokken regering, om het beroep van haar commissaris al dan niet in te willigen, verplicht wordt voorafgegaan door overleg binnen de Interministeriële Conferentie.

Artikel 10

In het eerste lid van artikel 10 wordt bepaald dat belangenconflicten tussen de partijen of bepaalde partijen worden voorgelegd aan de Interministeriële Conferentie. De vraag rijst wat de juridische bevoegdheden zijn van de Interministeriële Conferentie in dat geval. De tekst moet worden aangevuld wat dat punt betreft.

3. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer

Het is zaak van de partijen bij het akkoord om uitleg te verstrekken omtrent de draagwijdte die zij wensen te verlenen aan de aldus gestelde inleidende zin van artikel 13 van het akkoord :

> "Onverminderd de normatieve bepalingen inzake de bescherming van de (persoonlijke) levenssfeer en de verwerking van persoonsgegevens".

Er wordt in dit verband aan herinnerd dat in de rechtsleer en de rechtspraak men het er thans meestal over eens is dat patrimoniale informatie een van de elementen is die erkend worden als een wezenlijk onderdeel van het privé-leven van het individu.

.../...

Het bepaalde in artikel 22 van de Grondwet, dat het recht op eerbiediging van het privéleven garandeert en enkel uitzonderingen toestaat die bij wet zijn vastgelegd, is dus eveneens van toepassing op het onderwerp van het onderzochte akkoord, namelijk zowel bij de oprichting en de werking van de kruispuntbank van de patrimoniale documentatie, als wanneer deze optreedt als centrum voor de verspreiding van de patrimoniale informatie van de overheid.

4. Slotopmerking

Het samenwerkingsakkoord dient te worden aangevuld met een bepaling betreffende zijn inwerkingtreding.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET HOUDENDE INSTEMMING MET HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Men schrijve in artikel 2 van het voorontwerp "Instemming wordt betuigd met het samenwerkingsakkoord ..." in plaats van "Het samenwerkingsakkoord ... wordt bekrachtigd".

De verenigde kamers waren samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	Y. KREINS,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, J. SMETS, J. JAUMOTTE,	staatsraden,
Mevrouw	M. BAGUET,	
de Heren	G. SCHRANS, F. DEHOUSSE,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	A. BECKERS, A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier, toegevoegd griffier.

De verslagen werden uitgebracht door de Heren J. REGNIER, eerste auditeur afdelingshoofd en B. SEUTIN, eerste auditeur. De nota's van het Coördinatiebureau werden opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd en de H. PH. BROUWERS, referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

A. BECKERS M. VAN DAMME