



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.752/VR
van 5 februari 2021

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap inzake het gebruik van SURE’

Op 25 januari 2021 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen, verlengd tot acht werkdagen,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap inzake het gebruik van SURE’.

Het voorontwerp is door de verenigde kamers onderzocht op 2 februari 2021. De verenigde kamers waren samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, voorzitter en Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Chantal BAMPS, Wouter PAS, Patrick RONVAUX en Christine HOREVOETS, staatsraden, Michel TISON en Christian BEHRENDT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier en Esther CONTI, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Xavier DELGRANGE en Kristine BAMS, eerste auditeurs - afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 februari 2021.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat de termijn van vijf werkdagen verlengd wordt tot acht werkdagen in het geval waarin het advies gegeven wordt door de verenigde kamers met toepassing van artikel 85*bis*.

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 door de omstandigheid dat:

“de huidige volksgezondheids crisis dringende financiering vereist. De ratificatie van het samenwerkingsakkoord is vereist opdat Vlaanderen de financiering in kader van het Europese SURE kan opnemen bij de federale overheid.”

*

2. 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,¹ alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

3.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt tot het verlenen van parlementaire instemming aan het samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Vlaamse Gemeenschap, het Vlaamse Gewest, het Waals Gewest, het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de Franse Gemeenschap en de Duitstalige Gemeenschap, ‘inzake het gebruik van SURE’.

De doelstelling van het samenwerkingsakkoord bestaat erin de betrekkingen tussen de Belgische overheden te regelen in het kader van het gebruik van het Europese SURE-instrument (*temporary Support to mitigate Unemployment Risks in case of an Emergency*, hierna genaamd: “het instrument”), en de ermee verband houdende procedures te beschrijven.

3.2. Verordening (EU) 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 ‘betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak’, heeft het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (“SURE”) ingesteld als gevolg van de COVID-19-crisis. Uit hoofde van het instrument kan de Europese Unie leningen aan lidstaten verstrekken die gelden als financiële bijstand in de zin van artikel 220 van Verordening (EU, Euratom) 2018/1046.²

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

² Verordening (EU, Euratom) 2018/1046 van het Europees Parlement en de Raad van 18 juli 2018 ‘tot vaststelling van de financiële regels van toepassing op de algemene begroting van de Unie, tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1296/2013, (EU) nr. 1301/2013, (EU) nr. 1303/2013, (EU) nr. 1304/2013, (EU) nr. 1309/2013, (EU) nr. 1316/2013, (EU) nr. 223/2014, (EU) nr. 283/2014 en Besluit nr. 541/2014/EU en tot intrekking van Verordening (EU, Euratom) nr. 966/2012’.

Deze leningen dienen hoofdzakelijk ter financiering van werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen ter bescherming van werknemers en zelfstandigen, en daarmee samenhangend het verminderen van werkloosheid en inkomensverlies, alsook van sommige maatregelen op gezondheidsgebied, met name op de werkplek. Een lidstaat kan om financiële bijstand van de Unie uit hoofde van het instrument “financiële bijstand” verzoeken als zijn werkelijke en mogelijk ook geplande overheidsuitgaven sinds 1 februari 2020 plots en sterk zijn gestegen als gevolg van nationale maatregelen die rechtstreeks verband houden met werktijdverkortingsregelingen en soortgelijke maatregelen om de sociaal-economische gevolgen van de door COVID-19-uitbraak veroorzaakte buitengewone gebeurtenis het hoofd te bieden.

Zowel de Federale Staat als de gewesten en gemeenschappen hebben maatregelen genomen die in aanmerking komen voor financiering door het instrument.

3.3. De Europese Unie zal de leningen voor een lidstaat in zijn geheel toekennen aan de door de lidstaat aangeduide instelling die de gelden in ontvangst zal nemen en nadien voor de rentebetalingen en de kapitaalaflossingen van de leningen zal instaan. Om die reden is er nood aan een samenwerkingsovereenkomst tussen de Federale Staat en de betrokken gemeenschappen en gewesten dat de doorstorting van die gelden tussen de partijen, de rentebetalingen, de kapitaalaflossingen, de aanvragen voor financiële bijstand en de wijze van controle op de besteding van de gelden regelt.

Middels het samenwerkingsakkoord, waarmee het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet instemming beoogt te verlenen, wordt het Federaal Agentschap van de Schuld belast met verschillende opdrachten die verband houden met de uitvoering van de leningen die de Europese Unie met toepassing van Verordening 2020/672 toegekend heeft aan de Belgische Staat, met inbegrip van de doorstorting aan de gemeenschappen en de gewesten van de gelden die hun toekomen. De transfer van het gedeelte van die leningen naar de Federale Staat wordt niet geregeld in dit samenwerkingsakkoord. In het samenwerkingsakkoord worden ook verscheidene aspecten geregeld van de wijze waarop de leningen door de gemeenschappen en de gewesten worden terugbetaald.

3.4. Bij uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1342 van de Raad van 25 september 2020 ‘tot toekenning van tijdelijke steun uit hoofde van Verordening (EU) 2020/672 aan het Koninkrijk België om het risico op werkloosheid in de noodtoestand als gevolg van de COVID-19-uitbraak te beperken’ stelt de Europese Unie aan België een lening van maximaal 7.803.380.000 euro beschikbaar. Artikel 3 van die uitvoeringsverordening somt de maatregelen op die met dat leningsbedrag gefinancierd kunnen worden. Het betreft maatregelen die zijn getroffen door de partijen bij het voorliggende samenwerkingsakkoord.

De SURE-leningsovereenkomst (de “SURE-loan”) tussen de Europese Commissie en het Koninkrijk België voor een maximaal totaalbedrag van 7.803.380.000 euro dateert van 22 oktober 2020.

BEVOEGDHEID

4. Op de vraag waarom de Franse Gemeenschapscommissie geen partij is bij de samenwerkingsovereenkomst, heeft de gemachtigde van de federale overheid het volgende geantwoord:

“Elle n’avait à notre connaissance aucune intervention éligible et elle n’a pas manifesté de l’intérêt (contrairement aux Régions et Communautés). Il ne s’agit pas d’une obligation”.

Aangezien het om een facultatief samenwerkingsakkoord gaat, kan dit perfect afgesloten worden tussen de federale overheid en enkel de entiteiten die dat wensen. Er dient niettemin nagegaan te worden of de Franse Gemeenschapscommissie ook na uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1342, waarin geen sprake is van enige financieringsaanvraag vanwege de Franse Gemeenschapscommissie, nog altijd geen interesse heeft.

Na die datum heeft de Franse Gemeenschapscommissie immers het decreet van 26 november 2020 vastgesteld ‘tot toekenning van bijzondere machten aan het college van de Franse Gemeenschapscommissie in het kader van de COVID-19-pandemie’ die onder meer rechtsgrond biedt voor ‘het beheer van de sociaaleconomische gevolgen van de pandemie in het kader van de bevoegdheden van de Franse Gemeenschapscommissie en haar instellingen’ (artikel 2, § 1, derde streepje).

Luidens artikel 1, lid 2, van Verordening (EU) 2020/672 moet de bijstand dienen “voor het financieren van hoofdzakelijk werktijdverkortingsregelingen of soortgelijke maatregelen ter bescherming van werknemers en zelfstandigen, en zodoende voor het verminderen van werkloosheid en inkomensverlies, alsook, in aanvulling daarop, voor de financiering van sommige maatregelen op gezondheidsgebied, met name op de werkplek”. Zo bijvoorbeeld kan gesteld worden dat het besluit van het college van de Franse Gemeenschapscommissie 2020/2145 van 17 december 2020 ‘tot wijziging van besluit 2020/618 van het College van de Franse Gemeenschapscommissie van 11 juni 2020 betreffende de aanneming van uitzonderlijke maatregelen ten gunste van opvangcentra in de context van de COVID-19-pandemie’ binnen de werkingssfeer van die verordening valt.

Daarenboven rijst de vraag of het samenwerkingsakkoord waarmee de instemming wordt beoogd, uitsluitend bedoeld is om ermee uitvoering te geven aan het uitvoeringsbesluit (EU) 2020/1342 en van de ‘*Loan Agreement*’ van 22 oktober 2020, dan wel of ermee alle leningen worden beoogd die aan de Belgische Staat worden toegekend voor uitgaven in het kader van de toepassing van Verordening (EU) 2020/672, waarbij dan tevens alle gemeenschappen en gewesten zouden kunnen zijn betrokken. Het samenwerkingsakkoord zou duidelijker moeten doen blijken van de precieze bedoeling, wat de erin beoogde leningen betreft.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Artikel 1

5. Het begrip “instrument” dat aan het einde van de bepaling onder het vijfde “bolletje” van het eerste lid staat,³ is niet gedefinieerd in het dispositief van het samenwerkingsakkoord. Die definitie is enkel terug te vinden in het achtste lid van de aanhef, in de volgende bewoordingen “het Europees instrument SURE (*temporary Support to mitigate Unemployment Risks in case of an Emergency*)”,⁴ namelijk het instrument bedoeld in Verordening (EU) nr. 2020/672 van de Raad van 19 mei 2020 ‘betreffende de instelling van een Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (SURE) als gevolg van de COVID-19-uitbraak’.

Ter wille van een duidelijke regelgeving en opdat het dispositief volledig zou zijn, moet die definitie in het dispositief worden opgenomen.

Een soortgelijke opmerking geldt voor het begrip “*Loan Agreement*” dat in artikel 5, eerste lid, staat en enkel gedefinieerd wordt in het zevende lid van de aanhef, onder voorbehoud evenwel van opmerking 7.2 gemaakt bij artikel 5.

Artikel 4

6. Krachtens artikel 4 stelt het Agentschap “voor elke lening” een betalingsplan op.

Gevraagd welke “leningen” worden bedoeld, wie ze verstrekt en wie ontleent, antwoordde de gemachtigde:

“Hier worden de deelleningen die de EU geeft bedoeld, en die het Agentschap van de Schuld back-to-back (i.e. aan dezelfde voorwaarden en zonder meerkosten) zal doorlenen aan de deelstaten.

De EU zal aan het Agentschap van de Schuld (dus Federale Staat) het volledige bedrag voor België (Federale Staat en deelstaten) in kader van SURE ten belope van 7.803.380.000 euro in meerdere deelleningen overmaken. Het Agentschap van de Schuld (dus Federale Staat) ontvangt het volledige bedrag van de lening van de EU. Als dusdanig hebben enkel zij een (lenings)overeenkomst met de EU en zijn zij verantwoordelijk voor de terugbetaling (rente en kapitaal) van de lening aan de EU. Deze leningsovereenkomst werd opgenomen als bijlage 1.

³ Overeenkomstig de wetgevingstechnische voorschriften is het beter te werken met streepjes dan met zulke “bolletjes” voor een opsomming zoals die in artikel 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord (*Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 59). Het is zelfs verkieslijk te werken met de onderverdelingen “1^o”, “2^o”, enz. (*Ibidem*, aanbeveling 58).

⁴ Gelet op die definitie in de aanhef, schrijve men in het negende lid van de aanhef gewoon “het instrument” in plaats van “het Europees instrument voor tijdelijke steun om het risico op werkloosheid te beperken in een noodtoestand (‘SURE’)”.

Het is dan aan het Agentschap van de Schuld (Federale Staat) om de ‘tranches’ back-to-back door te lenen aan de verschillende deelstaten volgens de tranches die werden vastgelegd door de EU. Voor de afspraken hieromtrent wordt gekozen voor een Samenwerkingsakkoord”.

Voor wat de in de Verordening (EU) 2020/672 gehanteerde term “tranche” betreft, gaf de gemachtigde de volgende duiding:

“Met ‘tranche’ wordt een deellening van de EU bedoeld die de facto in meerdere schijven (‘tranches’, en ook ‘instalments’ genoemd) aan de lidstaat zal worden verstrekt. De EU moet dit bedrag nog grotendeels zelf ophalen op de financiële markten, ook zij doet dit in verschillende schijven. De voorwaarden die de EU bekomt, zullen vervolgens de looptijd, omvang en moment van vrijgave van de tranche aan de verschillende lidstaten, dus ook België, bepalen”.

In het belang van de rechtszekerheid dient de bepaling van artikel 4 van het samenwerkingsakkoord te worden herwerkt, zodat het beoogde mechanisme en het mogelijkere wijze evolueren ervan voldoende tot uiting komt, waarbij ook rekening moet worden gehouden met de hierboven gemaakte opmerking 4, *in fine*.

Artikel 5

7.1. In de voorlaatste zin van artikel 5 van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat “[d]it verhaal kan gebeuren in de vorm van inhoudingen op de financiële middelen die krachtens de wet overgedragen worden aan de betrokken gefedereerde entiteit”. Er dient te worden benadrukt dat door het voorliggende samenwerkingsakkoord geen afbreuk kan worden gedaan aan de krachtens de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten’ aan de gemeenschappen en gewesten toekomende bedragen. Het komt de federale overheid niet toe om eenzijdig de op grond van deze bijzondere wet toegewezen middelen te wijzigen, zelfs niet wanneer, zoals *in casu*, de gewesten en gemeenschappen ten gevolge van het voorliggende samenwerkingsakkoord instemmen met die eenzijdige vermindering van de financiële middelen die hun bij of krachtens de bijzondere financieringswet worden toegewezen.

7.2. In het eerste lid, tweede zin, wordt verwezen naar “art 6 (3) van de Loan Agreement tussen de Europese Commissie en het Koninkrijk België” als één van de twee manieren waarop de grondslag kan worden vastgesteld voor de berekening van de interesten wanneer een gefedereerde entiteit laattijdig verschuldigde rentelasten of kapitaalaflossing aan het Agentschap betaalt voor leningen die die entiteit in het kader van het samenwerkingsakkoord gekregen heeft.

Die “*Loan Agreement*” wordt in het zevende lid van de aanhef gedefinieerd als “de SURE-leningsovereenkomst tussen de Europese Commissie en het Koninkrijk België voor een totaalbedrag van 7.803.380.000 EUR (...) van 22 oktober 2020”.⁵

⁵ Wat dat betreft wordt verwezen naar de opmerking gemaakt bij artikel 1.

Aangezien het voorliggende samenwerkingsakkoord, volgens wat in het akkoord zelf staat, niet enkel bedoeld is om de nadere regels inzake die leningsovereenkomst SURE van 22 oktober 2020 uit te voeren, staat het aan de ondertekenaars van het akkoord om na te gaan of het wel degelijk hun bedoeling is naar die overeenkomst te verwijzen, en om, indien dat niet zo is, de voorliggende bepaling dienovereenkomstig aan te passen.

Artikel 9

8. Het spreekt voor zich dat het Belgisch recht van toepassing is op dit akkoord.

Dienvolgens dient de eerste zin van artikel 9 van het samenwerkingsakkoord te worden geschrapt.

Artikel 10

9. Op de vraag om de strekking van artikel 10 te verduidelijken, heeft de gemachtigde van de federale overheid de volgende precisering gegeven:

“Les Régions et Communautés sont tous très intéressés à emprunter à ces conditions avantageuses. Il faut donc éviter que des délais (en termes de procédure) d’approbation dans une entité fédérée empêchent les autres entités de recevoir les prêts. La Commission poursuivra son programme d’emprunt et n’attendra pas l’approbation parlementaire dans les Régions”.

Er dient te worden opgemerkt dat de in artikel 10 van het samenwerkingsakkoord geregelde inwerkingtreding niet verenigbaar is met de algemene economie van artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, waaruit voortvloeit dat een samenwerkingsakkoord logischerwijze slechts in werking kan treden, na instemming door alle respectievelijk bevoegde wetgevers en bekendmaking in het *Belgisch Staatsblad* van de laatste instemmingsakte. Wat dat betreft, kan in principe wel worden aanvaard dat de inwerkingtreding of de uitwerking van een samenwerkingsakkoord in het akkoord zelf geregeld wordt, maar mag het tijdstip dat daarbij vastgesteld wordt geen afbreuk doen aan het feit dat een samenwerkingsakkoord dat betrekking heeft op aangelegenheden die bij wet of decreet geregeld worden, overeenkomstig artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 “eerst gevolg [heeft] nadat zij instemming [heeft] verkregen” bij wet of decreet. Het tijdstip dat vastgesteld is in artikel 10 van het samenwerkingsakkoord als tijdstip waarop het akkoord uitwerking heeft, is dus niet aanvaardbaar, aangezien dit erop neerkomt dat het samenwerkingsakkoord van toepassing wordt voor alle partijen die het hebben afgesloten, met uitzondering van de partij waarvan de instemmingsakte als laatste bekendgemaakt wordt, voordat de overeenkomst uitwerking kan hebben overeenkomstig het voornoemde artikel 92*bis*.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

10. Bij de tekst van het voorontwerp van instemmingsdecreet zijn geen opmerkingen te maken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME