



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.887/3
van 21 oktober 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de subsidiëring van milieu- en natuurprojecten’

Op 23 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 21 oktober 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de subsidiëring van milieu- en natuurprojecten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 15 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, L. DENYS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 oktober 2013.

*

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Hoofdstuk III van het decreet van 29 april 1991 ‘tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en subsidiëring van de milieu- en natuurverenigingen’ bevat regels betreffende de erkenning en de subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen en projecten.

Het om advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe om nieuwe regels ter uitvoering van dat hoofdstuk vast te stellen. De nieuwe regeling is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 ‘tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de subsidiëring van projecten inzake duurzaam milieu- en natuurbeleid’, dat zal worden opgeheven bij artikel 27 van het te nemen besluit.

3. Luidens de vermeldingen in de aanhef van het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 12, “tweede” (lees echter: derde) lid, 14, § 2, en 16 van het decreet van 29 april 1991.

3.1. Artikel 12, derde lid, van het decreet bepaalt dat de in het eerste lid van hetzelfde artikel bedoelde basissubsidie kan worden verhoogd met het oog op de uitwerking van bijzondere projecten inzake het leefmilieu of het natuurbehoud; aan de Vlaamse Regering wordt de opdracht verleend om te bepalen wat onder ‘bijzondere projecten’ dient te worden verstaan. Uit artikel 14, § 2, volgt dat de Vlaamse Regering aan de organisaties die geen erkenning genieten overeenkomstig dit decreet, een subsidie kan verlenen voor de organisatie van bijzondere projecten inzake het leefmilieu of het natuurbehoud. Artikel 16 bepaalt dat de Vlaamse Regering, na advies van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (hierna: de Minaraad), de nadere regels voor het verlenen, het handhaven en het opheffen van de erkenning en voor de subsidiëring vaststelt.

Deze bepalingen bieden rechtsgrond aan de artikelen 1, 2 en 4 tot 28 van het ontworpen besluit.

3.2. Op de vraag welke bepaling rechtsgrond biedt aan artikel 3 van het ontworpen besluit, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 3 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de subsidiëring van milieu- en natuurprojecten geeft uitvoering aan artikel 12, derde lid, van het decreet van 29 april 1991. Om dit te verduidelijken stellen we voor artikel 3 van het ontwerpbesluit als volgt aan te passen:

‘Bijzondere projecten inzake het leefmilieu of het natuurbehoud als vermeld in artikel 12, derde lid van het decreet van 29 april 1991 zijn de volgende:

1° projecten inzake duurzaam lokaal milieubeleid: projecten die gericht zijn op de integratie en de internalisering van duurzaamheidscriteria, met name participatie en integratie bij de planning, uitwerking, implementatie en evaluatie van het milieubeleid en het algemeen beleid op gemeentelijk, intergemeentelijk en provinciaal vlak;

2° natuur- en milieuprojecten: projecten die specifiek gericht zijn op het behoud of de verbetering van de natuur- en milieukwaliteit;

3° natuur- en milieu-educatieve projecten: projecten die jongeren of volwassenen via educatie en de daarvoor noodzakelijke communicatie, via beleving en concrete ervaringen belangstelling doen krijgen voor natuur en milieu. Natuur- en milieu-educatie besteedt niet alleen aandacht aan de overdracht van kennis maar ook aan inzicht, persoonlijke ervaringen, denkprocessen, waarden én gedrag.

Voor bijzondere projecten kunnen verenigingen samen of afzonderlijk projecten indienen in een van de modules vermeld in het eerste lid.”

Dit tekstvoorstel sluit nauwer aan bij de delegatie opgenomen in artikel 12, derde lid, van het decreet van 29 april 1991. Aldus geherformuleerd, kan voor die bepaling rechtsgrond worden ontleend aan de vermelde bepaling van het decreet.

VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 16 van het decreet van 29 april 1991 bepaalt de Vlaamse Regering, na advies van de Minaraad, de nadere regels voor het verlenen, het handhaven en het opheffen van de erkenning en voor de subsidiëring.

Volgens de gemachtigde moet het advies in dit geval niet worden ingewonnen. Zij stelde immers wat volgt:

“Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de subsidiëring van milieu- en natuurprojecten heeft als doel een aantal vereenvoudigingen in de procedures voor het toekennen en opvolgen van projectsubsidies door te voeren. Het gaat om enkele eerder technische aanpassingen.”

Het gegeven dat het om eerder technische aanpassingen gaat impliceert geen vrijstelling van de verplichting om het advies van de Minaraad in te winnen. Er zal derhalve alsnog aan dat vormvereiste voldaan dienen te worden. Het spreekt voor zich dat, mocht het vermelde advies leiden tot wijzigingen aan de tekst van het ontwerp, die wijzigingen alsnog aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, zullen dienen te worden voorgelegd.

5. De vraag rijst of de in het ontwerp opgenomen regeling niet moet worden beschouwd als een regeling waarbij staatssteun wordt toegekend in de zin van artikel 107 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), en bijgevolg bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld met toepassing van artikel 108, lid 3, van dat verdrag.

De Europese Commissie heeft immers eerder al geoordeeld dat natuurbeheerorganisaties te beschouwen zijn als ondernemingen in de zin van artikel 107, lid 1, van het VWEU en dus onder het staatssteuntoezicht vallen.¹

De stellers van het ontwerp doen er dan ook best aan de ontworpen regeling aan te melden bij de Europese Commissie. Daarbij mag niet uit het oog worden verloren dat, in het geval de ontworpen regeling of een deel ervan zou worden beschouwd als een regeling inzake staatssteun, het miskennen van de aanmeldingsverplichting de onwettigheid van de betrokken staatssteun tot gevolg heeft, zelfs al zou die in se verenigbaar met het unierecht kunnen worden verklaard, alsmede, in beginsel, de verplichting tot terugvordering van de onrechtmatig toegekende steun.²

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 9

6. In artikel 9 van het ontwerp wordt bepaald dat “[o]vereenkomstig artikel 14, § 2, tweede lid, van het decreet van 29 april 1991 (...) de activiteiten waarvoor met toepassing van andere regelingen vanwege de Vlaamse Gemeenschap of het Vlaamse Gewest subsidies worden ontvangen, niet in aanmerking [komen] voor de toekenning van de subsidie op grond van dit besluit”.

De paragraaf waarnaar specifiek verwezen wordt, geldt enkel voor organisaties die geen erkenning genieten overeenkomstig het decreet van 29 april 1991. Indien het de bedoeling van de stellers van het ontwerp is om dit cumulatieverbod uit te breiden naar alle (ook de erkende) verenigingen, dient de verwijzing naar artikel 14, § 2, tweede lid, van het decreet van 29 april 1991 te worden weggelaten. In het andere geval gaat het om een overbodige herhaling van een regel die reeds in het decreet voorkomt.

Artikel 12

7. In artikel 12 van het ontwerp wordt bepaald dat het departement Leefmilieu, Natuur en Energie als taak heeft om de beoordelingscommissie samen te stellen waaraan de projecten moeten worden voorgelegd. In het besluit van 10 oktober 2003 wordt de samenstelling van de adviescommissie vastgesteld bij artikel 1, 7°. Indien de samenstelling van de beoordelingscommissie niet wordt opgenomen in dit ontwerp, verdient het aanbeveling in elk geval het samenstellen ervan te delegeren aan de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid.

¹ Beslissing C(2011)2631 van de Europese Commissie van 20 april 2011 (http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2010/n376-10.pdf), punten 24 tot 31. Zie ook beslissing C(2011)4945 van de Europese Commissie van 13 juli 2011 (http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2010/n308-10.pdf), waarin naar de eerstvermelde beslissing wordt verwezen.

² Zie bv. HvJ 8 december 2011, C-275/10, *Residex Capital IV CV*.

Artikel 15

8. De gemachtigde gaf volgende toelichting bij artikel 15, tweede lid, van het ontwerp:

“De delegatie in artikel 15, tweede lid van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de subsidiëring van milieu- en natuurprojecten betreft een individuele delegatie. Met deze delegatie wordt geëxpliciteerd dat de minister, eventueel op voorstel van de beoordelingscommissie, de mogelijkheid heeft om bij het toekennen van subsidies in projecten nuances aan te brengen om de doelstellingen beter te kunnen realiseren. Deze delegatie heeft niet de bedoeling buiten de contouren van het ontwerpbesluit, het decreet van 29 april 1991 of andere regelgeving te treden. Bij nader inzien hoeft een dergelijke bepaling niet te worden opgenomen. Deze zin zal dan ook uit het besluit worden geschrapt.”

Met de schrapping van die bepaling kan worden ingestemd.

Artikel 19

9. Op de vraag of artikel 19, derde lid, laatste volzin, van het ontwerp een strengere dan wel een soepelere terugvorderingsregeling inhoudt dan die welke in de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ (hierna: algemenebepalingenwet) is opgenomen, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Bij de toepassing van artikel 19 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende de subsidiëring van milieu- en natuurprojecten ontstaat geen conflict met hoofdstuk V van de wet van 16 mei 2003. Ter verduidelijking stellen we voor artikel 19, derde lid, laatste volzin, van het ontwerpbesluit als volgt aan te passen:

‘Als de vereniging geen rekening houdt met die weigering, verliest ze daardoor het recht op het subsidiebedrag of een deel ervan.’”

Om in overeenstemming te zijn met artikel 13 van de algemenebepalingenwet dient de laatste volzin van artikel 19, derde lid, van het ontwerp te worden herschreven in de zin die de gemachtigde voorstelt, waarbij “kan verliezen” wordt vervangen door “verliest”.

Artikel 23

10. In artikel 23 van het ontwerp wordt de controle op de aanwending van de subsidie en de terugbetaling ervan geregeld.

10.1. In de eerste volzin van artikel 23 van het ontwerp wordt bepaald dat de controle op de aanwending van de subsidie wordt uitgeoefend door het departement Leefmilieu, Natuur en Energie, door de Inspectie van Financiën en door het Rekenhof op basis van bewijsstukken of ter plaatse.

Het is niet duidelijk wat de rechtsgrond voor het toewijzen van die bevoegdheid aan het Rekenhof zou kunnen zijn. De taken van het Rekenhof worden bepaald bij artikel 180, tweede lid, van de Grondwet en bij artikel 10 van de algemenebepalingenwet.³ De artikelen 11 tot 14 van de algemenebepalingenwet, die algemene bepalingen inzake de controle op het verlenen en het gebruik van de door de gemeenschappen en gewesten toegekende subsidies bevatten, kennen in dit verband in elk geval geen opdracht toe aan het Rekenhof. De vermelding van het Rekenhof dient dan ook te worden geschrapt.

10.2. In de tweede volzin van artikel 23 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de terugbetaling, wordt artikel 13 van de algemenebepalingenwet geparafraseerd.

Het overnemen, het parafraseren of het bevestigen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever dat voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het betreffende voorschrift.

Enkel wanneer zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid of een goed begrip van de ontworpen regeling of omwille van de rechtszekerheid, kan het overnemen van bepalingen van een hogere regeling worden gebillijkt, in welk geval de aard van de bepalingen die worden overgenomen dient te worden aangegeven (“overeenkomstig ...”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

³ Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds meermaals heeft opgemerkt, dient de opsomming van de bevoegdheden in artikel 180, tweede lid, van de Grondwet als beperkend te worden beschouwd en kunnen de federale, de gemeenschaps- en gewestwetgever, zonder machtiging van de grondwetgever, aan het Rekenhof geen ruimere bevoegdheden toekennen (adv.RvS 49.597/AV van 7 juni 2011 over een voorstel van decreet ‘houdende het toezicht van het Rekenhof op grote infrastructuurprojecten waarvoor de Vlaamse overheid verantwoordelijkheid draagt’, *Parl.St.* VI.Parl. 2010-11, nr. 1002/5, 6).