



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.517/1
van 16 december 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de
erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen’

Op 17 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 december 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 december 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat een regeling in verband met de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen. Het ontworpen besluit komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 ‘tot vaststelling van de bijzondere regelen inzake de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen’, dat (geleidelijk) wordt opgeheven vanaf 1 januari 2016.

Het ontwerp valt uiteen in zeven hoofdstukken. Het eerste hoofdstuk bevat de algemene definities. Het tweede hoofdstuk betreft de categorieën van milieu- en natuurverenigingen zijnde de gewestelijke ledenverenigingen, de regionale verenigingen, de gewestelijke koepelverenigingen en de gewestelijke thematische verenigingen. Het derde hoofdstuk bevat de algemene bepalingen inzake erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen waarna het vierde hoofdstuk de procedures inzake erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen regelt. Het vijfde hoofdstuk betreft de beroepsprocedure en het zesde hoofdstuk de delegaties inzake de procedure en algemene controlebepalingen op de subsidiëring. Het zevende hoofdstuk ten slotte bevat de overgangs- en slotbepalingen.

2. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door de artikelen 11, § 3, 6°, en 16 van het decreet van 29 april 1991 ‘tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen’.

3. De ontworpen regeling bevat evenwel verscheidene bepalingen die niet ingepast kunnen worden in de aangehaalde decreetsbepalingen. Zo voorziet het ontwerp in de oprichting (door de minister) van een aantal commissies, te weten een adviescommissie die de verschillende aanvragen tot erkenning en/of subsidiëring van de gewestelijke ledenverenigingen, koepelverenigingen en thematische verenigingen evalueert (artikel 23, § 1, tweede lid), een begeleidingscommissie die de algemene werking van voornoemde gewestelijke verenigingen evalueert (artikel 29, § 2), een erkenningscommissie die de aanvragen tot erkenning en subsidiëring van de regionale verenigingen evalueert (artikel 33, § 1), en een begeleidingscommissie die de algemene werking van de regionale verenigingen evalueert (artikel 39, § 2). Ook de samenstelling, de werking en de opdrachten van deze commissies worden in het ontworpen besluit vastgesteld.

Het decreet van 29 april 1991 verleent de Vlaamse Regering niet op expliciete wijze de bevoegdheid om (bij delegatie aan de minister) commissies op te richten. De Vlaamse Regering vindt evenwel, in artikel 87 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (BWHI) dat haar belast met de organisatie van haar diensten, de bevoegdheid om commissies of adviesorganen op te richten, op voorwaarde dat de bedoelde organen enkel tot taak hebben haar bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen en op voorwaarde dat de raadpleging van die organen niet verplicht is. Bovendien kunnen op grond van die wetsbepaling geen verplichtingen worden opgelegd aan derden, bijvoorbeeld wat betreft de samenstelling van die commissies of adviesorganen. In dat geval is een uitdrukkelijke wettelijke machtiging vereist.

Aangezien de vermelde artikelen uit het ontwerp voorzien in een verplicht advies van de desbetreffende commissie, en hen bovendien een beslissingsbevoegdheid lijken toe te kennen (zie de opmerking in randnummer 8), valt de oprichting en de regeling van deze commissies niet binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Regering op grond van artikel 87 BWHI.

ALGEMENE OPMERKING

4. De artikelen 11 tot 16 van het decreet van 29 april 1991 vormen het decreetaal kader voor de erkenning en subsidiëring van verenigingen en projecten. Deze bepalingen worden gewijzigd bij een amendement van de Vlaamse Regering op het ontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie’, hangende in het Vlaams Parlement.¹ Luidens de verantwoording bij het amendement zijn de wijzigingen in hoofdstuk III van het decreet van 29 april 1991 “noodzakelijk om tegemoet te komen aan de belangrijkste tekortkomingen van de huidige regelgeving”, en “[maken] deze aanpassingen (...) het mogelijk het subsidiestelsel voor milieu- en natuurverenigingen te hervormen. Volgende aandachtspunten staan daarbij centraal: -eenvoud, eenvormigheid en transparantie in de procedure voor erkenning en -subsidiëring; -drastische vermindering van administratieve lasten en interne beheerskosten; - een helder kader en duidelijke, resultaatgerichte en haalbare indicatoren”.²

Het om advies voorgelegde ontwerp houdt reeds rekening met deze ontworpen wijzigingen van het decreet van 29 april 1991. Zo wordt bijvoorbeeld artikel 11, § 2, van dit decreet, dat een definitie geeft van ‘erkende koepelorganisatie’, opgeheven, en wordt “[o]m de eenvormigheid en transparantie in de procedure voor erkenning en subsidiëring te kunnen verhogen (...) de indeling van de milieu- en natuurverenigingen met heldere definities, criteria en/of activiteitsnormen op één plaats (...) opgenomen in een besluit van de Vlaamse Regering”.

Aangezien in de huidige stand van het onderzoek deze ontworpen wijzigingen van het decreet van 29 april 1991 nog niet definitief zijn,³ dient de Raad van State, afdeling Wetgeving, daarbij het nodige voorbehoud te maken.

¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 459/2.

² *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 459/2, 3.

³ Zie voor de in eerste lezing in de Commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening, Energie en Dierenwelzijn aangenomen artikelen: *Parl.St.* VI.Parl. 2014-15, nr. 459/4.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is opgemerkt aangaande de rechtsgrond, late men in het eerste lid van de aanhef de verwijzing naar de artikelen 12, 13 en 15 van het decreet van 29 april 1991 weg.

Artikel 1

6. Artikel 1 van het ontwerp definieert in punt 4° “milieu- en natuurverenigingen” en in punt 5° “erkende milieu- en natuurverenigingen”. In punt 4° worden ook “feitelijke verenigingen en groepen” vermeld, wat strijdt met de voorwaarde gesteld in artikel 11, § 3, 1°, van het decreet van 29 april 1991 dat de verenigingen zijn opgericht in de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk of een instelling van openbaar nut.

Artikelen 14, 15, § 2, 21, en 25, tweede lid

7. Het ontworpen artikel 14 maakt een startsubsidie mogelijk voor verenigingen die thematisch werken en nog niet erkend zijn. De artikelen 15, § 2, 21 en 25, tweede lid, van het ontwerp bevatten de nadere regeling hiervoor.

In de huidige stand van het onderzoek past een dergelijke startsubsidie niet binnen het decretale subsidiekader zoals vastgesteld in het decreet van 29 april 1991, waar in artikel 14, § 2, wordt bepaald dat aan organisaties die geen erkenning genieten een subsidie kan worden verleend “voor de organisatie van bijzondere projecten inzake het leefmilieu of het natuurbehoud”.

Artikelen 23, § 3, 1°, 29, § 3, tweede lid, § 4, 33, § 3, 1°, 39, § 3, tweede lid en § 4

8. In de artikelen 23, § 3, 1°, 29, § 3, tweede lid, § 4, 33, § 3, 1°, 39, § 3, tweede lid, en § 4, van het ontwerp is telkenmale sprake van de bevoegdheid van de adviescommissie, respectievelijk begeleidingscommissie en erkenningscommissie, om “dwingende aanbevelingen” te formuleren voor de vereniging in kwestie. In het bijzonder formuleert de adviescommissie, respectievelijk erkenningscommissie, in haar advies aan de administratie “dwingende aanbevelingen” in het kader van de evaluatie van de verschillende aanvragen tot erkenning en/of subsidiëring, en formuleert de begeleidingscommissie “dwingende aanbevelingen” in haar verslag aan de betrokken vereniging. In geval de vereniging niet tegemoetkomt aan deze dwingende aanbevelingen, kan de subsidie van een vereniging worden verminderd, en haar erkenning zelfs worden ingetrokken.

Naast het wettigheidsbezwaar gemaakt in randnummer 3, waaruit blijkt dat de op te richten commissies, binnen de bestaande rechtsgrond, enkel niet verplichte en niet-bindende adviezen kunnen formuleren, dient in herinnering te worden gebracht dat het verlenen van verordenende bevoegdheid aan een openbare instelling of organen ervan in beginsel moeilijk in overeenstemming te brengen valt met de algemene principes van het Belgisch publiek recht. Erdoor wordt immers geraakt aan het beginsel van de eenheid van de verordende macht en ter zake ontbreekt iedere rechtstreekse parlementaire controle. Verordeningen van die aard ontberen daarenboven de waarborgen waarmee de klassieke regelgeving gepaard gaat, zoals die inzake de bekendmaking en de preventieve controle van de afdeling Wetgeving van de Raad van State. Als er in het verleden al uitzonderingen op het delegatieverbod van reglementaire bevoegdheid aan openbare instellingen toelaatbaar werden geacht door de Raad van State, betrof het doorgaans delegaties met een beperkte draagwijdte en van een zodanig technische aard, dat ervan mocht worden uitgegaan dat de instellingen die de betrokken reglementering dienden toe te passen, ook het best geplaatst waren om deze met kennis van zaken uit te werken en de aldus gedelegeerde bevoegdheid uit te oefenen.

De ontworpen bepalingen zijn bijgevolg enkel aanvaardbaar indien ze zodanig begrepen worden dat ze geen regelgevende bevoegdheid toekennen aan de betrokken commissies. De “dwingende aanbevelingen” kunnen enkel de draagwijdte hebben van een aanbeveling over hoe en in welke mate de individuele vereniging de betreffende voorwaarden naleeft, zonder daar iets aan toe te voegen.

Artikel 41

9. Artikel 41 van het ontwerp machtigt de minister om de aldaar opgesomde elementen in de procedure te wijzigen.

Subdelegatie door de Vlaamse Regering aan één van haar leden is, ook wanneer het een reglementaire bevoegdheid betreft, weliswaar verenigbaar met artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’, met dien verstande echter dat het enkel kan gaan over regelingen van bijkomstige of detailmatige aard. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of alle delegaties aan dit criterium beantwoorden. Een machtiging zoals bijvoorbeeld deze van artikel 41, 4° en 5°, van het ontwerp, die de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu en het waterbeleid, de mogelijkheid biedt om een essentieel element van de regeling, met name de evaluatiecriteria om aanvragen tot erkenning en/of subsidiëring, en de algemene werking van verenigingen te beoordelen, te wijzigen, kan bezwaarlijk als van bijkomstige of detailmatige aard worden gekwalificeerd.

Artikel 43

10. In artikel 43 van het ontwerp verwijze men naar “artikel 22, § 1, eerste lid” in plaats van naar “artikel 22, eerste lid”.

Artikel 44

11. Gelet op het wettigheidsbezwaar gemaakt in randnummer 3, dient de voordracht voor erkenning en subsidiëring door de erkennings- of adviescommissie uit artikel 44 van het ontwerp te worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME