RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.942/1
van 1 maart 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 houdende de definitieve regularisatie en toekenning van een subsidie aan bepaalde initiatieven binnen polders, wateringen, milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC-statuut, wat betreft de polders en wateringen’

‡LW-ABDWNEBAD-HAJECUQ‡

Op 1 februari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 houdende de definitieve regularisatie en toekenning van een subsidie aan bepaalde initiatieven binnen polders, wateringen, milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC-statuut, wat betreft de polders en wateringen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 maart 2022.

*

‡LW-ABDWNEBAD-HAJECUQ‡

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘houdende de definitieve regularisatie en toekenning van een subsidie aan bepaalde initiatieven binnen polders, wateringen, milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC-statuut’ waarbij de bestaande subsidie van voormalige DAC werknemers bij de polders en wateringen gereduceerd wordt en de regeling voor het overdragen van deze subsidie bij schorsing van de arbeidsovereenkomst, pensionering en ontslag van de betrokken werknemers wordt opgeheven.

3. Aangaande de rechtsgrond voor de ontworpen regeling heeft de afdeling Wetgeving in advies 70.849/1 van 24 januari 2022[1] reeds het volgende opgemerkt:

> “Het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 betreft in essentie een besluit voor de toekenning van subsidies aan bepaalde initiatieven binnen de polders, de wateringen en de milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC-statuut. Dat besluit is opgevat als een permanente regeling waarvan de gelding verder reikt dan een begrotingsjaar.
>
> Bij gebrek aan een organieke decreetsbepaling waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd in de ontworpen subsidieregeling te voorzien, wordt voor de toekenning van de subsidies waarin het ontworpen besluit voorziet, rechtsgrond gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met het in het tweede lid van de aanhef vermelde artikel 3, derde lid, van 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’, en het in het derde lid van de aanhef vermelde artikel 13 van het decreet van 23 december 2021 ‘houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2022’.
>
> Er moet evenwel de aandacht op worden gevestigd dat voornoemd artikel 13 van het decreet van 23 december 2021 slechts als grondslag kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2022, en niet voor de jaren die erop volgen. Opdat ook voor de toepassing van het subsidiebesluit gedurende de volgende jaren rechtsgrond voorhanden zou zijn, is vereist dat in de algemene uitgavenbegroting voor die jaren een gelijkaardig begrotingsartikel wordt opgenomen.

[1] Adv.RvS 70.849/1 van 24 januari 2022 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 houdende de definitieve regularisatie en toekenning van een subsidie aan bepaalde initiatieven binnen polders, wateringen, milieu- en natuurverenigingen die personeelsleden tewerkstellen in een gewezen DAC-statuut, wat betreft de polders en wateringen’, opmerking 5.

‡LW-ABDWNEBAD-HAJECUQ‡

Het verdient bijgevolg de voorkeur dat de rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur een begrotingsjaar overschrijdt, wordt geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet."

4. De hiervoor aangehaalde opmerkingen uit het advies 70.849/1 van 24 januari 2022 gelden ook voor het voorliggende ontwerp. Uitsluitend voor zover de ontworpen regeling betrekking heeft op het begrotingsjaar 2022 bieden de in de rubriek "rechtsgrond" van de aanhef aangewezen bepalingen afdoende rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede streepje van de rubriek "vormvereisten" moet zowel naar advies 70.849/1 van 24 januari 2022, als naar het thans voorliggende advies 70.942/1 worden verwezen.

Artikel 5

6. De wijzigingsbepalingen die zijn ingeschreven in artikel 5, 1° en 2°, van het ontwerp, vertrekken niet van de huidige tekstversie van artikel 10, § 1, van het besluit van 14 mei 2004.[2] Teneinde geen rechtsonzekerheid te doen ontstaan over wat de beoogde tekst van artikel 10, § 1, van het besluit van 14 mei 2004 nu precies is, doet de steller van het ontwerp er goed aan om de tekst van artikel 10, § 1, volledig te vervangen.

Artikel 7

7. Artikel 7 van het ontwerp bepaalt dat het besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2022 tot en met 31 december 2022.

Het thans voorliggende ontwerp is evenwel een wijzigingsbesluit. Door te bepalen dat het uitwerking heeft "tot en met 31 december 2022" wordt in de rechtsorde niets gewijzigd. Een wijzigende bepaling is immers al uitgewerkt zodra ze in werking treedt. De wijziging, vervanging of buitenwerkingtreding van een wijzigingsbepaling die in werking is getreden, is in beginsel dan ook juridisch betekenisloos.

Het beperken van de geldigheid van het wijzigend besluit in de tijd neemt bovendien het opgemerkte probleem van de rechtsgrond niet weg, en dit omdat, bij gebrek aan een organieke decreetsbepaling waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd in de betrokken

[2] De passages "VMM voor wat betreft de sector polders en wateringen ofwel de" en "de VMM voor wat betreft de sector polders en wateringen ofwel het" komen immers niet voor in artikel 10, § 1, van het besluit van 14 mei 2004.

‡LW-ABDWNEBAD-HAJECUQ‡

subsidieregeling te voorzien, niet enkel het wijzigend besluit slechts voor het begrotingsjaar 2022 geldt, maar het gehele besluit van 14 mei 2004,[3] zoals gewijzigd door het ontwerp.

8. Krachtens artikel 7 van het ontwerp krijgen alle bepalingen van het ontwerp uitwerking met terugwerkende kracht, met ingang van 1 januari 2022.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Aangezien met de ontworpen regeling de bestaande subsidie van voormalige DAC-werknemers bij de polders en wateringen gereduceerd wordt en de regeling voor het overdragen van deze subsidie wordt opgeheven, waardoor voordelen worden ontzegd, beantwoordt de terugwerking niet aan één van de zo-even vermelde gevallen waarin ze toelaatbaar is.

In lijn met de toelichting van de gemachtigde die in voormeld advies 70.849/1 onder randnummer 3 werd weergegeven,[4] dient de datum van inwerkingtreding te worden vervangen door de dag van bekendmaking van het besluit in het *Belgisch Staatsblad*.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[3] Uitgezonderd artikel 13 ervan, waarvoor de rechtsgrond in beginsel wordt geboden door artikel 75 van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, op grond waarvan de Vlaamse Regering de regels vaststelt voor de reservevorming en de procedure voor de ex-ante- en ex-postcontrole op de aanwending van de subsidies en ze daarbij ook regels kan bepalen om belangenvermenging tegen te gaan bij de aanwending of toekenning van subsidies.

[4] In het kader van voormeld advies verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting naar aanleiding van de vraag of het wel de bedoeling is om terugwerkende kracht te verlenen aan het ontwerp, dat louter betrekking heeft op een subsidieregeling:
“De inwerkingtreding met terugwerkende kracht vanaf 01/01/2022 is ingegeven door het jaarlijks karakter van de subsidiëring. Het eerste subsidievoorschot heeft dus betrekking op de loonkost vanaf 1 januari. Wij menen dat een inwerkingtreding op het ogenblik van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad mogelijk ook volstaat. Het is van belang dat de bekendmaking vóór 31/03/2022 gebeurt, gezien het eerste subsidievoorschot voor 31 maart dient uitbetaald. Deze timing van bekendmaking is momenteel nog haalbaar. De polders en de wateringen werden eerder al per brief ingelicht van het feit dat deze regeling in opmaak was.”

‡LW-ABDWNEBAD-HAJECUQ‡