



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.015/1
van 13 oktober 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘tot ondersteuning van
omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten’

Op 5 juli 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaams minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 21 augustus 2023,^(*) een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘tot ondersteuning van omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten’.

Het voorontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 5 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Wouter DE COCK, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 oktober 2023.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet bevat vooreerst een regeling betreffende de erkenning en subsidiëring van omgevingsvergunningen, zijnde “feitelijke verenigingen, vzw’s en stichtingen die de bevordering van de omgevingskwaliteit als maatschappelijk hoofddoel hebben”.² Om dat doel te bereiken voorziet het voorontwerp in een erkenning en een ondersteunende subsidie voor dergelijke verenigingen.

2.1.1. Een omgevingsvereniging kan worden erkend als regionale omgevingsvereniging, gewestelijke omgevingsvereniging, gewestelijke ledenvereniging voor omgeving, dan wel gewestelijke koepelvereniging voor omgeving. De erkenning gebeurt door de Vlaamse Regering op basis van een advies door een erkenningscommissie. Om erkend te kunnen worden moet een omgevingsvergunning voldoen aan bepaalde erkenningscriteria en kwaliteitscriteria.

Er wordt een begeleidingscommissie opgericht om de werking van erkende gewestelijke omgevingsverenigingen, gewestelijke ledenverenigingen en gewestelijke koepelverenigingen voor omgeving tussentijds te evalueren. Het in artikel 2, 2°, van het voorontwerp omschreven departement evalueert na afloop van de erkenningsperiode de werking van de erkende en gesubsidieerde gewestelijke omgevingsverenigingen, gewestelijke ledenverenigingen voor omgeving en gewestelijke koepelverenigingen voor omgeving, op basis van een daartoe door de omgevingsvereniging ingediend eindverslag.

Wat de subsidiëring van de omgevingsverenigingen betreft, wordt in het voorontwerp een onderscheid gemaakt tussen de startsubsidie voor (nog) niet-erkende omgevingsverenigingen en de structurele werkingssubsidie voor erkende omgevingsverenigingen. Een werkingssubsidie bestaat uit een basissubsidiebedrag en een variabel bedrag, door de Vlaamse Regering te bepalen per categorie van omgevingsvereniging.

2.1.2. Daarnaast bevat het voorontwerp een regeling inzake het toekennen van subsidies met het oog op de realisatie van omgevingsprojecten die het bevorderen van de omgevingskwaliteit in het Vlaamse Gewest tot doel hebben³ en waarmee beoogd wordt om snel in te kunnen spelen op beleidsprioriteiten binnen een bepaalde beleidsperiode. Omgevingsprojecten worden beoordeeld door een jury. De Vlaamse Regering beslist over de toekenning van een projectsubsidie op basis

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

² Artikel 2, 17°, van het voorontwerp.

³ Artikel 2, 16°, van het voorontwerp.

van het advies van de jury. Het reeds genoemde departement oefent toezicht uit op de aanwending van de toegekende subsidies.

2.2. De verwerking van persoonsgegevens in het kader van de ontworpen regeling vormt het voorwerp van een afzonderlijk hoofdstuk waarbij onder meer het voornoemde departement wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke.

2.3. De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die tot op heden is vervat in het decreet van 29 april 1991 ‘tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en de subsidiëring van de milieu-, natuur- en ruimteverenigingen’, waarvan artikel 50 van het voorontwerp de opheffing beoogt.

VORMVEREISTEN

3.1. De memorie van toelichting bevat een “Toets aan Europese Staatssteunregels” ten aanzien van diverse categorieën subsidies die in het voorontwerp worden geregeld.⁴ Vraag is of de conclusies die op basis van de betrokken toets door de stellers van het voorontwerp worden gemaakt op het vlak van de toepasselijkheid van de Europese staatssteunregels zonder meer kunnen worden bijgetreden.

3.2. Ten aanzien van de jaarlijkse *werkingssubsidie* voor erkende omgevingsverenigingen wordt er in de memorie van toelichting van uitgegaan dat “[d]e werkingssubsidie aan omgevingsverenigingen (...) geen staatssteun [is] omdat niet aan alle 5 de criteria voor staatssteun is voldaan” waarbij er onder meer wordt op gewezen dat “[d]e werkingssubsidie [niet] voldoet aan ‘de maatregel vervalst de mededinging (in potentie) en (dreigt te) leiden tot een ongunstige beïnvloeding van het handelsverkeer in de EU’” en dat “[d]e steunmaatregel (...) een zuiver maatschappelijke doelstelling [dient] die niet-economisch van aard is”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of er zonder meer kan van worden uitgegaan dat de activiteiten die worden omschreven in de artikelen 6 tot 9 van het voorontwerp buiten het economisch verkeer vallen en niet kunnen worden gesitueerd in sectoren waar er wel degelijk concurrentie kan voorkomen, des te meer daar uit de samenhang van de betrokken bepalingen van het voorontwerp en artikel 10 ervan lijkt te moeten worden afgeleid dat niet valt uit te sluiten dat er subsidies worden toegekend voor economische activiteiten waarmee een omgevingsvergunning op de interne markt in concurrentie treedt met andere marktspelers. De gemachtigde verstrekte in dat verband het volgende antwoord:

“De kernopdrachten omschreven in artikel 6, 7, 8 en 9 van het ontwerpdecreet verwijzen naar de opdrachten die van omgevingsverenigingen worden verwacht in het kader van hun erkenning. In de memorie van toelichting stelt de decreetgever:

‘De kernopdrachten betreffen de minimale opdrachten voor de erkende omgevingsverenigingen. Daarnaast kunnen zij ook op een andere manier bijdragen

⁴ Dergelijke toets heeft geen betrekking op alle subsidies die in het voorontwerp worden geregeld. Zo worden bij de toets niet de startsubsidies betrokken die aan niet-erkende omgevingsverenigingen kunnen worden verleend.

aan de realisatie van omgevingsdoelstellingen en het bevorderen van de omgevingskwaliteit.’

Er wordt beoogd economische activiteiten expliciet uit te sluiten van de kernopdrachten. De subsidie die gekoppeld is aan de erkenning is bedoeld voor de uitvoering van de kernopdrachten en niet voor de volledige werking van de verenigingen.

Er kan worden voorgesteld om in artikel 10 te verduidelijken dat de kernopdrachten, opdrachten van algemeen maatschappelijk belang zijn en dat enkel deze activiteiten voor subsidiëring in aanmerking kunnen komen (en niet de activiteiten die binnen het economisch verkeer vallen; met name dat dat deel van de werking van de vereniging niet kan aangewend worden ter verantwoording van de subsidie).’’

De omschrijving van de kernopdrachten van de omgevingsverenigingen die voor subsidie in aanmerking komen, sluit naar de mening van de afdeling Wetgeving niet uit dat de gesubsidieerde activiteiten economische activiteiten uitmaken die worden verricht door dienstverleners.⁵ Het bepaalde in artikel 10 van het voorontwerp sluit op zich evenmin uit dat omgevingsverenigingen diensten en producten aanbieden en dat zij derhalve economische activiteiten ontwikkelen. Dit vindt bevestiging in de tweede zin van artikel 10, waarin melding wordt gemaakt van de “eventuele vermarkting van producten en diensten”. Dat eventuele marktactiviteiten overeenkomstig de tweede zin van artikel 10 “volledig ondergeschikt aan en functioneel voor het vervullen van hun kernopdrachten” zijn, sluit het aanbieden van producten en diensten op de (Europese) markt niet uit.⁶

De door de gemachtigde gedane suggestie om in artikel 10 van het voorontwerp te verduidelijken dat de kernopdrachten opdrachten van algemeen maatschappelijk belang zijn en dat enkel deze activiteiten voor subsidiëring in aanmerking kunnen komen, vormt op zich geen waarborg dat de beoogde subsidiëring buiten de staatssteunregeling zou vallen. Dat een bepaalde activiteit door de overheid wordt aangemerkt als zijnde van algemeen maatschappelijk belang sluit immers *in se* niet uit dat het een economische activiteit betreft. In die gevallen kan de steun de positie van de omgevingsverenigingen in het intracommunautaire handelsverkeer versterken ten opzichte van andere concurrerende ondernemingen en wordt het handelsverkeer geacht door de steun te worden beïnvloed.⁷

Gelet op het voorgaande valt niet uit te sluiten dat de ontworpen regeling met betrekking tot de jaarlijkse werkingssubsidie en de daarop gebaseerde uitvoeringsregeling moet worden beschouwd als een regeling inzake staatssteun in de zin van de artikelen 107 en 108 van

⁵ Zo wordt bijvoorbeeld in de memorie van toelichting met betrekking tot de gewestelijke omgevingsverenigingen verduidelijkt dat deze verenigingen “vooral kennis- en expertisecentra [zijn] voor omgevingsuitdagingen en behoeften. Ze doen aan kennisopbouw en -verspreiding, ze stellen hun expertise ter beschikking van de maatschappij en brengen burgers en actoren samen rond omgevingsuitdagingen die tot hun expertiseveld behoren. Vanuit hun expertise spelen ze een vooraanstaande rol in het zoeken naar innovatieve oplossingen”.

⁶ De commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 10 van het voorontwerp wordt gegeven, lijkt bovendien veeleer te refereren aan het bestaan van een inspanningsverbintenis om marktactiviteiten te vermijden: “Met deze bepaling wordt bedoeld dat omgevingsvergunningen zoveel als mogelijk moeten vermijden om met hun activiteiten de interne markt te verstoren”.

⁷ HvJ 14 januari 2015, C-518/13, *Eventech*, ECLI:EU:C:2015:9, § 66.

het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie die, behoudens zo deze onder één van de vrijstellingscategorieën zou vallen, bij de Europese Commissie dient te worden aangemeld.

3.3. Aan de gemachtigde werd ook nog gevraagd waarom de regeling die het voorontwerp bevat met betrekking tot de *startsubsidies* aan niet-erkende omgevingsvergunningen buiten de in de memorie van toelichting opgenomen “Toets aan Europese Staatssteunregels” wordt gelaten alhoewel ook met betrekking tot die categorie subsidies de vraag rijst of deze geen staatssteun kunnen uitmaken. De gemachtigde deelde wat dat betreft het volgende mee:

“Dit onderdeel ontbreekt inderdaad in de memorie van toelichting.

De startsubsidie is geen staatssteun omdat deze subsidie het opstarten van een verenigingswerking ondersteunt met oog op een erkenning in een volgende subsidieperiode. Het opstarten van een verenigingswerking is een niet-economische activiteit want het betreft niet het aanbieden van goederen en diensten op een markt, maar het opzetten van een verenigingswerking.

Er wordt immers verwezen naar de uitbouw van een werking om te voldoen aan de omschrijvingen van een van de categorieën en dus om te voldoen aan de kernopdrachten, die beschouwd worden als niet-economisch (...).”

Onder randnummer 3.2 werd opgemerkt dat niet valt uit te sluiten dat de kernopdrachten van de omgevingsverenigingen activiteiten uitmaken waarvan de subsidiëring als staatssteun kan worden aangemerkt, zodat de gemachtigde niet kan worden gevolgd in zijn stelling dat het steeds uitsluitend zou gaan om het ondersteunen van de opstart van een verenigingswerking die niet-economische activiteiten aanbiedt. Behoudens wanneer de decreetgever van oordeel zou zijn dat de startsubsidie onder één van de vrijstellingscategorieën zou vallen, zal de ontworpen regeling, ook wat de startsubsidies betreft, bij de Europese Commissie moeten worden aangemeld.

3.4. Wat de in hoofdstuk 10 van het voorontwerp geregelde *projectsubsidies* betreft, wordt er in de “Toets aan Europese Staatssteunregels” die is opgenomen in de memorie van toelichting, op gewezen dat “[p]rojectsubsidies die toegekend kunnen worden aan andere actoren dan omgevingsverenigingen, (...) [wel] aanleiding [kunnen] geven tot staatssteun, als er sprake is van actoren die actief zijn in een sector waar er concurrentie is of kan zijn” en dat “[d]e doelgroep van de projectsubsidie (...) per projectoproep [wordt] bepaald” en er “[p]er projectoproep (...) ook aan de staatssteunregels getoetst [zal] worden”.

De bepalingen van hoofdstuk 10 van het voorontwerp bevatten geen inhoudelijke parameters op grond waarvan kan worden uitgemaakt of er al dan niet sprake is van staatssteun die bij de Europese Commissie moet worden aangemeld.⁸ Er kan derhalve mee worden volstaan dat een toetsing aan de staatssteunregels gebeurt naar aanleiding van een concrete projectoproep.

Wel kan eraan worden herinnerd dat krachtens artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, de Europese Commissie tijdig van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen op de hoogte moet worden gebracht. Behalve indien een beroep kan worden gedaan op een vrijstellingsregeling, zal aan dat vormvereiste vooralsnog dienen te worden voldaan en kan aan die bepalingen geen uitvoering worden gegeven

⁸ Zoals bijvoorbeeld die inzake de doelgroep van de subsidie.

voordat die procedure tot een eindbeslissing heeft geleid. De Vlaamse Regering zal er zich bijgevolg bewust van moeten zijn dat een projectoproep pas zal kunnen worden gelanceerd wanneer de aanmeldingsprocedure bij de Europese Commissie is doorlopen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het voorontwerp bevat verschillende rechtstreekse delegaties of taakstellingen aan het Departement Omgeving.⁹

Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, komt het uitsluitend de Vlaamse Regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Het staat in beginsel niet aan de decreetgever om zich te mengen in de uitoefening van de betrokken bevoegdheid van de Vlaamse Regering.¹⁰

De betrokken delegaties aan het Departement Omgeving dienen derhalve telkens te worden vervangen door een delegatie aan de Vlaamse Regering.¹¹

5. In diverse bepalingen van het voorontwerp wordt vermeld dat de Vlaamse Regering sommige van de in het voorontwerp geregelde aangelegenheden “verder uitwerkt”.¹² De draagwijdte van dergelijke opdracht aan de Vlaamse Regering is niet duidelijk.

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat in de betrokken bepalingen niets anders wordt beoogd dan wat de Vlaamse Regering al kan doen op grond van de algemene bevoegdheid waarover zij met toepassing van artikel 20 van de reeds genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980 beschikt om de decreten uit te voeren. Delegatiebepalingen van die aard zijn in beginsel overbodig, al zou het behoud ervan kunnen worden gebillijkt teneinde er geen twijfel over te laten bestaan dat de Vlaamse Regering in een bepaalde specifieke uitvoering zal moeten voorzien. In dat laatste geval zal evenwel duidelijker moeten worden aangegeven in de delegatiebepalingen op welke wijze de Vlaamse Regering – weliswaar binnen haar algemene uitvoeringsbevoegdheid – verdere uitwerking dient te geven aan de betrokken aangelegenheid.

Dergelijke verduidelijking of nadere afbakening van de aan de Vlaamse Regering gedelegeerde bevoegdheid zou ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid in ieder geval noodzakelijk zijn indien het de bedoeling zou zijn om aan de Vlaamse Regering naar aanleiding

⁹ Zie de artikelen 13, 19, eerste lid, 20, eerste lid, 21, eerste lid, 22, eerste en derde lid, 23, tweede lid, 24, eerste lid, 27, eerste lid, 30, eerste en derde lid, 32, eerste lid, 41, eerste en tweede lid, 42, eerste en derde lid, 47, 49, 52, tweede lid, 53 en 56, eerste en tweede lid, van het voorontwerp.

¹⁰ Zie ook de Omzendbrief “Wetgevingstechniek” VR 2019/4, aanwijzing 127.

¹¹ Dit impliceert dat het woord “departement” waar nodig telkens moet worden vervangen door de woorden “Vlaamse Regering” of dat, rekening houdend met de inhoudelijke draagwijdte van sommige bepalingen van het voorontwerp, in een andere, aangepaste redactie moet worden voorzien. Zo worden de woorden “[h]et departement”, in artikel 28, eerste en tweede lid, van het voorontwerp, telkens beter vervangen door de woorden “de door de Vlaamse Regering aangeduide entiteit”.

¹² Zie de artikelen 16, vierde lid, 17, derde lid, 1°, 20, zesde lid, 2°, 27, tweede lid, en 36, derde lid, van het voorontwerp.

van de “verdere uitwerking” van een aangelegenheid bevoegdheden toe te kennen die verder reiken dan die welke kunnen worden ingepast in de algemene uitvoeringsbevoegdheid die volgt uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en die zijn gesteund op artikel 78 van dezelfde bijzondere wet.

Uit wat voorafgaat volgt dat de redactie van de betrokken delegatiebepalingen in het voorontwerp het best nog aan een bijkomend onderzoek wordt onderworpen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. In artikel 2, 18°, van het voorontwerp, wordt het begrip “projectsubsidie” omschreven. In die omschrijving wordt onder meer vermeld dat “[e]en projectsubsidie (...) een maximale looptijd van vijf opeenvolgende kalenderjaren [heeft]”. In artikel 33, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering een subsidie kan toekennen om omgevingsprojecten uit te werken in het Vlaamse Gewest “voor een looptijd van maximaal vijf jaar”.

Er valt op te merken dat de artikelen 2, 18°, en 33, eerste lid, van het voorontwerp, elkaar overlappen wat de maximale looptijd van de projectsubsidies betreft, zij het dat de redactie van de betrokken bepalingen op dat punt verschilt. Dit gebrek aan redactionele eenvormigheid zou moeten worden verholpen, afhankelijk van de precieze bedoeling van de stellers van het voorontwerp. Bij die gelegenheid zou er ook kunnen voor worden geopteerd om in de omschrijving van het begrip “projectsubsidie”, in artikel 2, 18°, van het voorontwerp, de vermelding te schrappen volgens dewelke “[e]en projectsubsidie (...) een maximale looptijd van vijf opeenvolgende kalenderjaren [heeft]”. Op die wijze zou niet enkel een overlapping met artikel 33, eerste lid, van het voorontwerp, worden vermeden, maar wordt ook beter tegemoetgekomen aan de legistieke aanwijzing volgens welke in een definitie geen regelgevende elementen thuishoren.¹³

7. In artikel 2, 19°, van het voorontwerp, wordt in de omschrijving van het begrip “omgevingskwaliteit” onder meer melding gemaakt van “de landschappelijke kwaliteit”. In de commentaar die hieromtrent in de memorie van toelichting bij het voorontwerp wordt gegeven, wordt vermeld dat het gaat om “de kwaliteit van het landschap zoals bepaald door zijn cultuurhistorische waarde, de beleevingswaarde, de ecologische waarde en de soortenrijkdomwaarde [w]aarbij landschap gedefinieerd wordt overeenkomstig de definitie ervan in het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013”. Nochtans wordt in artikel 3, § 1, derde lid, van het voorontwerp, onder meer bepaald dat “[d]oelstellingen met betrekking tot (...) onroerend erfgoed (...) niet beschouwd [worden] als Vlaamse omgevingsdoelstellingen binnen de context van dit decreet”. Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe de aangehaalde commentaar in de memorie van toelichting moet worden begrepen in het licht van het bepaalde in artikel 3, § 1, derde lid, van het voorontwerp. De gemachtigde antwoordde:

¹³ Zie de voornoemde omzendbrief VR 2019/4, aanwijzing 154.

“Artikel 3, §2 geeft een definitie van de omgevingskwaliteit, die uit meerdere aspecten bestaat waaronder de landschappelijke kwaliteit. Bij agendering van onderhavig voorontwerp konden we enkel verwijzen naar het Onroerenderfgoeddecreet als basis voor de definitie van landschap. Nu het decreet van 9 juni 2023 houdende Vlaamse Parken en algemene landschapszorg intussen in werking is getreden, lijkt het aangewezen om de verwijzing naar het Onroerenderfgoeddecreet te schrappen en voor landschappelijke kwaliteit te verwijzen naar de definitie van landschapskwaliteit in art. 2, 12° van het decreet van 9 juni 2023 die luidt als volgt:

‘het geheel van eigenschappen van een landschap dat bepaald wordt door de fysisch-geografische, ecologische, cultuurhistorische, culturele, economische en esthetische elementen, patronen, processen en kenmerken en hun onderlinge samenhang en de waarden en betekenissen die gemeenschappen eraan verbinden en door de mate waarin die eigenschappen tegemoetkomen aan de verwachtingen en denkbeelden van gemeenschappen’”.

De suggestie van de gemachtigde om in de memorie van toelichting de verwijzing naar het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2023 te schrappen, en in plaats daarvan te verwijzen naar de definitie van “landschapskwaliteit” in artikel 2, 12°, van het decreet van 9 juni 2023 ‘houdende de Vlaamse Parken en algemene landschapszorg’, kan worden bijgetreden. In artikel 2, 19°, van het voorontwerp, dient de term “landschappelijke kwaliteit” dan wel te worden vervangen door de term “landschapskwaliteit”.

Artikel 7

8. In de inleidende zin van artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat een gewestelijke omgevingsvereniging als doel heeft omgevingsdoelstellingen te realiseren “met een bereik dat verspreid is over het Vlaamse Gewest”. In de commentaar die bij deze bepaling wordt gegeven in de memorie van toelichting wordt vermeld dat “[d]aarmee wordt bedoeld dat deze verenigingen een actieve werking hebben in elke provincie van het Vlaamse Gewest die het brede publiek of specifieke actoren bereikt”. Ter wille van de rechtszekerheid zou in de tekst van artikel 7, eerste lid, van het voorontwerp, moeten worden geëxpliciteerd dat een gewestelijke omgevingsvereniging een actieve werking heeft in elke provincie van het Vlaamse Gewest.

Artikel 11

9. In de commentaar die in de memorie van toelichting wordt gegeven bij artikel 11 van het voorontwerp wordt vermeld dat de “tussenkomst van externe experts met een meerderheid t.a.v. het departement in de erkenningscommissie, [...] een belangrijk gegeven [is] in het voorontwerp van decreet” en dat de erkenningscommissie bestaat uit een vertegenwoordiging van experts uit verschillende maatschappelijke geledingen. De betrokken vereisten vallen niet uit de beschrijving van de samenstelling van de erkenningscommissie in artikel 11, § 2, van het voorontwerp, af te leiden en zouden ter wille van de rechtszekerheid in de betrokken paragraaf moeten worden ingeschreven.

Artikel 12

10. In artikel 12, § 1, tweede lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de begeleidingscommissie tussentijds de werking evalueert van de “erkende verenigingen” die in hetzelfde lid worden opgesomd. In artikel 20, tweede lid, van het voorontwerp, waarnaar wordt verwezen in artikel 12, § 1, derde lid, wordt melding gemaakt van een evaluatie van de werking van “de erkende en gesubsidieerde” omgevingsverenigingen. Naar het zeggen van de gemachtigde worden in de artikelen 12, § 1, tweede lid, en 20, tweede lid, van het voorontwerp, zowel erkende als gesubsidieerde omgevingsverenigingen bedoeld en zal de redactie van artikel 12, § 1, in die zin worden aangepast. Dit voornemen kan worden bijgetreden.

Artikel 18

11. Artikel 18 van het voorontwerp heeft betrekking op de jaarlijkse werkingssubsidie die aan een erkende omgevingsvereniging kan worden toegekend. In artikel 18, tweede lid, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering per categorie van omgevingsvereniging een basissubsidiebedrag en de variabiliteit die daarop kan worden toegepast, bepaalt. In artikel 18, derde lid, wordt daaraan toegevoegd dat de Vlaamse Regering “de wijze waarop de hoogte van de werkingssubsidie per erkende omgevingsvereniging kan variëren” bepaalt, alsook “de wijze van toekenning van de werkingssubsidie per erkende omgevingsvereniging”.

Aan de gemachtigde werd de vraag gesteld of de bedoelde variabiliteit op het basissubsidiebedrag inhoudt dat het toegekende bedrag zowel lager als hoger dan het basissubsidiebedrag kan zijn. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Ja, op basis van de beoordeling door de erkenningscommissie kan de basissubsidie lager of hoger zijn, binnen bepaalde marges.

In het uitvoeringsbesluit zullen de basissubsidiebedragen per categorie bepaald worden, zal per categorie bepaald worden hoeveel dit basisbedrag percentsgewijs kan stijgen of dalen en wordt ook bepaald dat de beoordeling de basis zal vormen om een verhoging of verlaging te kunnen ontvangen.”

Ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving en van de rechtszekerheid zou de variabiliteit op het basissubsidiebedrag in de tekst van artikel 18 van het voorontwerp op een meer expliciete wijze moeten worden geregeld door erin onder meer aan te geven binnen welke marges het basissubsidiebedrag zowel kan stijgen als dalen. Het staat dan aan de Vlaamse Regering om aan de in dat verband door de decreetgever vastgelegde principes nadere invulling te geven op de wijze die wordt geschetst in het door de gemachtigde gegeven antwoord. Tevens verdient het aanbeveling om al in het voorontwerp van decreet melding te maken van bepaalde substantiële procedurele voorschriften. Zo wordt in artikel 18, derde lid, 2°, van het voorontwerp, gerefereerd aan “de wijze van toekenning van de werkingssubsidie per erkende omgevingsvergunning”, waarmee volgens de gemachtigde wordt bedoeld op een beslissing van de bevoegde minister op basis van een advies van de erkenningscommissie dat de minister kan volgen of waarvan hij, mits motivering, zal kunnen afwijken. Deze procedurele beginselen worden het best in artikel 18 van het voorontwerp geïntegreerd.

Artikel 21

12. In artikel 21, derde lid, 3°, van het voorontwerp, wordt de Vlaamse Regering opgedragen om “de wijze van terugvordering van onterecht toegekende subsidies” te bepalen. De gemachtigde werd hieromtrent om nadere toelichting verzocht, ermee rekening houdend dat artikel 13 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 gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’ al een regeling bevat inzake terugvordering van onterecht toegekende subsidies en de aan de Vlaamse Regering gedelegeerde bevoegdheid niet zou kunnen inhouden dat wordt afgeweken van die regeling. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De machtiging ligt in lijn met het vermelde artikel 13. Hooguit zal nog toegevoegd worden dat na een gebrekkige verantwoording over de aanwending van de subsidies er behalve een terugvorderingsmogelijkheid ook een mogelijkheid wordt voorzien om toekenning van de nog resterende subsidieschijven te weigeren.”

De eventuele toevoeging “dat na een gebrekkige verantwoording over de aanwending van de subsidies er behalve een terugvorderingsmogelijkheid ook een mogelijkheid wordt voorzien om toekenning van de nog resterende subsidieschijven te weigeren”, sluit aan bij de mogelijkheid die reeds is vervat in artikel 14 van de voornoemde wet van 16 mei 2003.

Rekening houdend met hetgeen nu al wordt bepaald in de artikelen 13 en 14 van de wet van 16 mei 2003, waarvan het blijkt de uitleg van de gemachtigde niet de bedoeling is om daarvan af te wijken, is de aan de Vlaamse Regering in artikel 21, derde lid, 3°, van het voorontwerp, opgedragen bevoegdheid om “de wijze van terugvordering van onterecht toegekende subsidies” overbodig en kan die bepaling worden weggelaten. Indien er ter wille van de duidelijkheid van de regelgeving zou voor worden geopteerd om desondanks melding te blijven maken van de betrokken opdracht aan de Vlaamse Regering, dient uitdrukkelijk te worden verwezen naar de artikelen 13 en 14 van de wet van 16 mei 2003 (“Overeenkomstig de artikelen 13 en 14 van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van ...”) om aldus te vermijden dat onzekerheid ontstaat omtrent de aan de Vlaamse Regering op dat punt toegekende bevoegdheid.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van het bepaalde in de artikelen 24, derde lid, 3°, 32, derde lid, 3°, 42, vierde lid, 3°, en 56, derde lid, 4°, van het voorontwerp.

Artikel 22

13. Uit artikel 22, eerste lid, van het voorontwerp, volgt dat de voortgang van de meerjarenverbintenis van de erkende en gesubsidieerde regionale omgevingsverenigingen tweejaarlijks wordt opgevolgd. Uit artikel 19, eerste lid, volgt dat de voortgang van de meerjarenverbintenis van de gewestelijke omgevingsverenigingen, de gewestelijke ledenverenigingen voor omgeving en de gewestelijke koepelvereniging voor omgeving jaarlijks wordt opgevolgd. De gemachtigde heeft het betrokken verschil in periodiciteit van opvolging als volgt verduidelijkt:

“Dit heeft te maken met de omvang en ook het belang van de opdracht van de gewestelijke verenigingen enerzijds en de regionale verenigingen anderzijds. De omvang van de werking van de regionale verenigingen is veel kleiner dan bij de gewestelijke verenigingen, zodat ook de toegekende subsidie veel lager zal zijn. We passen hier het principe van proportionaliteit toe zoals gesteld in de conceptnota ‘subsidie in goede banen’ (VR 2021 1607 MED.0260/2TER). Gezien de gewestelijke verenigingen een grotere werking realiseren en een navenant subsidiebedrag ontvangen zullen zij ook een meer nauwgezette opvolging kennen dan bij de regionale verenigingen met een kleinere werking en subsidiebedrag.”

Er kan worden overwogen om deze verduidelijking in de memorie van toelichting bij het voorontwerp op te nemen.

Artikel 25

14. In de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 25 van het voorontwerp wordt gegeven, wordt vermeld dat het bedrag van de startsubsidie lager is dan de basissubsidie. Die bedoeling zou moeten worden geëxpliciteerd in artikel 29 van het voorontwerp dat onder meer betrekking heeft op de hoogte van de jaarlijkse startsubsidie.

15. Aan het einde van artikel 25, eerste lid, van het voorontwerp, moet worden geschreven “..., vermeld in artikel 5, eerste lid, 1° en 2°”.

Ook in de artikelen 27, eerste lid, 3°, 28, eerste lid, 2°, en 29, eerste lid, van het voorontwerp, moet op een correcte wijze worden verwezen naar de omgevingsverenigingen “vermeld in artikel 5, eerste lid, 1° en 2°”.

Artikel 28

16. Met betrekking tot het bepaalde in artikel 28, derde lid, 3°, van het voorontwerp (“de wijze van toekenning van de startsubsidie en beslist wie hiertoe bevoegd is”) verduidelijkte de gemachtigde dat de bevoegde minister over het al dan niet toekennen van een startsubsidie zal beslissen na daaromtrent een advies van de administratie te hebben ontvangen. Om de reeds onder randnummer 11 vermelde reden wordt ook in artikel 28, derde lid, 3°, van het voorontwerp, het best geëxpliciteerd dat de desbetreffende beslissing wordt genomen na advies van de administratie.

Artikel 36

17. In artikel 36, derde lid, van het voorontwerp, wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de “beoordelingscriteria, vermeld in het eerste en tweede lid,” verder uitwerkt. Afgezien van de algemene opmerking onder randnummer 5, moet worden vastgesteld dat in de commentaar die in de memorie van toelichting bij die bepaling wordt gegeven, wordt vermeld dat “[d]e beoordelingsprocedure (...) verder [wordt] uitgewerkt, hetzij voor de generieke aspecten ervan door de Vlaamse Regering, hetzij voor oproep-specifieke elementen in een reglement bij de

projectoproep”. Volgens die commentaar heeft de opdracht die aan de Vlaamse Regering wordt gegeven in artikel 36, derde lid, veeleer betrekking op de nadere uitwerking van de “beoordelingsprocedure” dan op de in de tekst van die bepaling vermelde “beoordelingscriteria”. Deze discordantie tussen de tekst van het voorontwerp en die van de commentaar in de memorie van toelichting zal moeten worden weggewerkt.

Artikel 43

18. In artikel 43, § 3, eerste lid, 2°, van het voorontwerp, wordt melding gemaakt van “doeleinden als vermeld in artikel 26”. Vraag is of dergelijke omschrijving adequaat is: artikel 26 van het voorontwerp betreft immers uitsluitend de aanvraagprocedure van startsubsidies terwijl niet enkel persoonsgegevens zullen moeten worden verwerkt naar aanleiding van aanvragen van dat soort subsidies; daarenboven bevat artikel 26 van het voorontwerp niet zozeer een beschrijving van “doeleinden”, maar veeleer een opsomming van ontvankelijkheidsvoorwaarden en opdrachten aan de Vlaamse Regering in dat verband.¹⁴ De stellers van het voorontwerp doen er goed aan om de betrokken omschrijving van doeleinden in artikel 43, § 3, eerste lid, 2°, aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

19. De gemachtigde deelde in verband met de vermelding van de “verwerkingsverantwoordelijke”, in artikel 43, § 3, tweede en derde lid, van het voorontwerp, het volgende mee:

“In het tweede en het derde lid van artikel 43, §3 moeten telkens de woorden ‘de verwerkingsverantwoordelijke’ aangepast worden naar ‘de verwerkingsverantwoordelijken’. Dit gezien er meerdere verwerkingsverantwoordelijken beoogd worden in [het] kader van dit decreet, met name zowel het Departement Omgeving, de omgevingsverenigingen die subsidie wensen te ontvangen als de actoren in [het] kader van een oproep voor een projectsubsidie.”

De door de gemachtigde gedane suggestie kan worden bijgetreden, temeer daar op die wijze een grotere uniformiteit wordt bewerkstelligd met het bepaalde in artikel 43, § 3, eerste lid, van het voorontwerp, waarin evenzeer melding wordt gemaakt van de “verwerkingsverantwoordelijken”.

Artikel 45

20. In artikel 45 van het voorontwerp wordt bepaald dat de bewaartermijnen voor de erin omschreven persoonsgegevens “worden vastgelegd in selectieregels conform artikel III.87, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018” waarbij tevens wordt bepaald dat “[d]eze selectieregels (...) een bewaartermijn met bijbehorende motivering [bevatten]”.

¹⁴ Naar het zeggen van het gemachtigde bevat artikel 43, § 3, eerste lid, 2°, van het voorontwerp, op dit punt een materiële vergissing en zou moeten worden verwezen naar de “doeleinden bedoeld in de artikelen 11, 12, 13, 26, 34 en 51”. Ook in dat geval gaat het evenwel om artikelen die niet direct “doeleinden” omschrijven.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de bevoegde wetgever vastgesteld zijn.¹⁵

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet of – zoals *in casu* – het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de afdeling Wetgeving en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, onder meer “de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens” in beginsel een dergelijk essentieel element uitmaakt.¹⁶

Een loutere verwijzing naar “selectieregels conform artikel III.87, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018” volstaat niet om erin een voldoende decretale grondslag te zien voor het regelen van de bewaartermijn voor de betrokken persoonsgegevens.¹⁷ Dergelijke regeling dient integendeel te steunen op een daartoe in het voorontwerp van decreet vastgelegde specifieke grondslag waarin alsnog zal moeten worden voorzien in artikel 45 van het voorontwerp.

Artikel 55

21. Uit artikel 55, tweede lid, van het voorontwerp, valt af te leiden dat, na het toekennen van een kortlopende erkenning, enkel in een subsidie is voorzien voor verenigingen die voldoen aan de erkenningsvoorwaarden voor gewestelijke omgevingsverenigingen, dan wel aan de erkenningsvoorwaarden voor regionale omgevingsverenigingen. Op die wijze wordt een verschil in behandeling ingevoerd tussen, enerzijds, verenigingen die een werkingssubsidie kunnen ontvangen omdat zij voldoen aan de erkenningsvoorwaarden voor gewestelijke omgevingsverenigingen en regionale omgevingsverenigingen en, anderzijds, verenigingen die

¹⁵ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹⁶ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1.

¹⁷ Op grond van artikel III.87 van het Bestuursdecreet kan worden afgeleid dat voor elke categorie van bestuursdocumenten een “selectieregel” moet worden opgemaakt, welke een gemotiveerde bewaartermijn moet bevatten (artikel III.87, § 1, eerste lid, 2°, van het Bestuursdecreet). Vermits de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, kan het bepalen van die termijn niet zonder meer worden gedelegeerd en al helemaal niet worden overgelaten aan een door een overheidsinstantie aangeduide verantwoordelijke die, overeenkomstig artikel III.81, § 2, tweede lid, van het Bestuursdecreet, de beheersregels “vastlegt, opvolgt en uitvoert”.

geen werkingssubsidie kunnen ontvangen maar wel reeds voldoen aan de erkenningsvoorwaarden voor een gewestelijke ledenvereniging voor omgeving of voor een gewestelijke koepelvereniging voor omgeving. De gemachtigde verstrekke hieromtrent de volgende toelichting:

“Er is voor gekozen om de erkennings- en subsidieperiodes van de bestaande regeling volgens het decreet van 1991 en de nieuwe regeling, volgens het decreet dat voorligt, op elkaar te laten aansluiten. De eerste erkenningsperiode volgens het ontwerpdecreet start pas in 2027. Nieuwe erkenningen zouden zonder de overgangsmaatregelen maar kunnen vanaf 2027. Er is voor gekozen om voor niet-erkende verenigingen op grond van het decreet van 1991 die wel al voldoen aan de erkenningsvoorwaarden zoals bepaald in artikel 15 van het voorontwerp een overgangsmaatregel te voorzien, zodat deze verenigingen niet tot 2027 moeten wachten op de mogelijkheid om erkend en gesubsidieerd te worden. Er is voor gekozen om deze kortlopende erkenning enkel te voorzien voor regionale verenigingen en gewestelijke omgevingsverenigingen omdat uit de praktijk blijkt dat concrete nieuwe vragen tot erkenning sinds de huidige regeling van kracht is, enkel door dergelijke categorieën van verenigingen werden gesteld. Nieuwe erkenningen onder de lopende regeling waren in 2022 (start van een nieuwe subsidieperiode) niet mogelijk omdat de subsidie-enveloppes, die zijn vastgelegd in het besluit van 2015, opgebruikt zijn bij de eerste erkenningsperiode.

Vanaf 2027 zijn erkenningen voorzien voor alle categorieën van verenigingen en moeten ook alle erkende verenigingen, een nieuwe erkenningsaanvraag indienen.

Verenigingen met een kortlopende erkenning kunnen een jaarlijkse werkingssubsidie ontvangen die afwijkt van de werkingssubsidie zoals deze bepaald is voor de gewone erkenning. In artikel 55 wordt bepaald op welke wijze die werkingssubsidie wordt bepaald. Het komt erop neer dat deze volledig gealigneerd wordt op de subsidie die erkende verenigingen in kader van het decreet van 1991 ontvangen.”

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is een verschil in behandeling slechts verenigbaar met de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, wanneer dat verschil op een objectief criterium berust en het redelijk verantwoord is. Het bestaan van een dergelijke verantwoording moet worden beoordeeld, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de betrokken maatregel en met de aard van de ter zake geldende beginselen; het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie is geschonden wanneer er geen redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen de aangewende middelen en het beoogde doel.¹⁸

De toelichting door de gemachtigde doet ervan blijken dat het doel van de ontworpen maatregel erin bestaat om voor verenigingen die nog niet erkend werden op grond van het decreet van 29 april 1991, maar die wel al voldoen aan de erkenningsvoorwaarden zoals bepaald in artikel 15 van het voorontwerp, reeds in een kortlopende erkenning en subsidiëring te voorzien. De verantwoording die de gemachtigde voor het daarbij gemaakte onderscheid met de andere verenigingen maakt, met name “omdat uit de praktijk blijkt dat concrete nieuwe vragen tot erkenning sinds de huidige regeling van kracht is, enkel door dergelijke categorieën van verenigingen werden gesteld”, biedt evenwel geen redelijke verantwoording in het licht van het

¹⁸ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie bv. GwH 17 juli 2014, nr. 107/2014, B.12; GwH 25 september 2014, nr. 141/2014, B.4.1; GwH 30 april 2015, nr. 50/2015, B.16; GwH 18 juni 2015, nr. 91/2015, B.5.1; GwH 16 juli 2015, nr. 104/2015, B.6; GwH 16 juni 2016, nr. 94/2016, B.3; GwH 18 mei 2017, nr. 60/2017, B.11; GwH 15 juni 2017, nr. 79/2017, B.3.1; GwH 19 juli 2017, nr. 99/2017, B.11; GwH 28 september 2017, nr. 104/2017, B.8.

vooropgestelde doel aangezien het voldoen aan de thans voorziene erkenningsvoorwaarden het beoordelingscriterium vormt en het gegeven of onder de thans geldende regeling reeds een aanvraag werd ingediend of niet daar los van staat.

De ontworpen overgangsmaatregel en het eraan ten grondslag liggende verschil in behandeling van de erbij betrokken verenigingen, zullen derhalve, willen zij in overeenstemming kunnen worden geacht met de grondwettelijk gewaarborgde beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, op een beter onderbouwde wijze moeten kunnen worden verantwoord. Indien geen dergelijke verantwoording valt te geven, kan de ontworpen overgangsregeling niet ongewijzigd in het voorontwerp behouden blijven. In het andere geval verdient het aanbeveling om die verantwoording in de memorie van toelichting bij het voorontwerp tot uitdrukking te brengen.

Artikel 57

22. In artikel 57 van het voorontwerp wordt melding gemaakt van een “verval” van de startsubsidie die werd verleend op grond van het op te heffen decreet van 29 april 1991 en de uitvoeringsbesluiten ervan. De gemachtigde lichtte de draagwijdte van het begrip “verval” toe als volgt:

“In deze context betekent “vervallen” “wegvallen”. De startsubsidie wordt immers stopgezet.

Er dient geen subsidie te worden terugbetaald. De subsidie is een jaarlijkse werkingssubsidie waar de vereniging recht op heeft per uitgevoerd jaar binnen die subsidie. Als er een vereniging met een startsubsidie 2024-2026 een kortlopende erkenning krijgt vanaf 2025, start die subsidie voor kortlopende erkenning pas in 2025. De betrokken vereniging behoudt dan de startsubsidie in 2024, maar de startsubsidie voor 2025 en 2026 wordt niet meer toegekend. De toekenning van de subsidie gebeurt jaarlijks, telkens bij de start van het werkingsjaar. De jaarlijkse toekenning van de subsidie zal gedelegeerd worden aan het hoofd van het departement. Dit wordt verder uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit.”

Er kan worden overwogen om deze verduidelijking te integreren in de commentaar die in de memorie van toelichting bij artikel 57 van het voorontwerp wordt gegeven. In deze laatste wordt er trouwens melding van gemaakt dat artikel 57 “bepaalt dat een vereniging die een startsubsidie ontvangt, deze niet meer zal ontvangen vanaf het eerste jaar dat een kortlopende erkenning loopt”. Deze laatste precisering wordt het best ook in de tekst van artikel 57 opgenomen door aan het einde ervan te schrijven “..., vervalt vanaf het eerste jaar dat de kortlopende erkenning geldt”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME