



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.321/16
van 29 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot de
erkenning en subsidiëring van omgevingsverenigingen’

Op 29 april 2024 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 de erkenning en subsidiëring van omgevingsverenigingen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Lise VANDENHENDE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 mei 2024.

*

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het kader voor de erkenning en subsidiëring van omgevingsverenigingen te actualiseren.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat definities. In hoofdstuk 2 komt de samenstelling en de werking aan bod van de erkenningscommissies (voor de beoordeling van erkenningsaanvragen van de regionale omgevingsverenigingen en voor de beoordeling van de erkenningsaanvragen van de gewestelijke omgevingsverenigingen, ledenverenigingen voor omgeving en de koepelvereniging voor omgeving) en van de begeleidingscommissies per omgevingsvereniging. Hoofdstuk 3 bevat de procedure tot erkenning van omgevingsverenigingen, met inbegrip van de aanvraagprocedure, de beoordeling van de ontvankelijkheids- en erkenningsvoorwaarden en de beoordeling van de kwaliteit van de werking. De regeling voor de subsidiëring van de erkende omgevingsverenigingen is opgenomen in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 wordt de voortgangscontrole en tussentijdse evaluatie van de erkende en gesubsidieerde omgevingsverenigingen geregeld. Het gaat om een functionele en financiële rapportering en voortgangscontrole en om een evaluatie in de loop van de erkenningsperiode. Er wordt in hoofdstuk 6 ook voorzien in een eindrapportering en eindevaluatie.

Hoofdstuk 7 bevat regels volgens dewelke een startsubsidie kan worden toegekend aan een niet-erkende omgevingsvereniging. Het gaat om de aanvraagprocedure, de beoordeling van de ontvankelijkheids- en subsidievoorwaarden, de beoordeling van de kwaliteit van de werking, de subsidiëring en de rapportering en evaluatie.

In hoofdstuk 8 worden sancties geregeld ingeval een omgevingsvereniging niet voldoet aan de subsidievereisten of aan de rapporteringsverplichtingen. Het legt ook een bijkomende subsidievereiste op betreffende de publieke communicatie in het kader van de gesubsidieerde werking. Ten slotte wordt bepaald dat het te nemen besluit elke vijf jaar aan een beleidsevaluatie wordt onderworpen.

Hoofdstuk 9 bevat een regeling voor de kortlopende erkenning voor omgevingsverenigingen die niet erkend zijn conform het decreet van 29 april 1991 ‘tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en subsidiëring van de milieu-, natuur-, en ruimteverenigingen’. De aanvraagprocedure, de beoordeling van de ontvankelijkheids- en erkenningsvoorwaarden, de beoordeling van de kwaliteit van de werking, de subsidiëring en de rapportering en evaluatie worden geregeld.

Hoofdstuk 10 bevat slotbepalingen. Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen’ wordt opgeheven. Verschillende bepalingen van dat besluit blijven niettemin van toepassing tot en met 30 juni 2027 voor de opvolging en evaluatie van de milieu- en natuurverenigingen erkend op basis van het decreet van 29 april 1991.

RECHTSGROND

3.1. Luidens de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef wordt voor het te nemen besluit rechtsgrond gezocht in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI) en in “artikel 1, artikel 2, 1° tot en met 16°, 18° en 20° tot en met 23°, artikel 3, §1, eerste tot en met derde lid en §2, eerste en tweede lid, artikel 4 tot en met artikel 32 en artikel 43 tot en met artikel 59” van het decreet van 26 april 2024 ‘tot ondersteuning van omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten’.¹ Daarmee wordt in feite het grootste gedeelte van de bepalingen van dat decreet aangewezen.

Aan de Raad van State is de volgende rechtsgrondentabel bezorgd, die in belangrijke mate afwijkt van deze rubriek in de aanhef:

Artikel besluit	Rechtsgrond (decreet van 26 april 2024)
A. <i>Hoofdstuk 1. Definities</i>	
Artikel 1. Eerste lid	Toepassingsgebied van betrokken hoofdstuk. Geen rechtsgrond nodig.
Artikel 1. Tweede lid	Art. 2, 4° en art. 29, §1 van het organisatiebesluit
B. <i>Hoofdstuk 2. Samenstelling en werking van de commissies</i>	
C. <i>Afdeling 1. De erkenningscommissie</i>	
Artikel 2.	Art.11 §3, eerste lid
Artikel 3.	Art. 11 §3, eerste lid
Artikel 4.	Art 11, §3, eerste lid
Artikel 5.	Art. 11 §3, tweede lid
Afdeling 2. De Begeleidingscommissie	
Artikel 6.	Art.12, §3, eerste lid
Artikel 7.	Art. 12, §3, eerste lid
Artikel 8.	Art 12. §3, eerste lid
Artikel 9.	Art. 12, §3, tweede lid
Hoofdstuk 3. De procedure tot erkenning van omgevingsverenigingen	
D. <i>Afdeling 1. De aanvraagprocedure</i>	
Artikel 10.	Art. 13, tweede lid
Artikel 11.	Art. 13, tweede lid
Artikel 12.	Art. 13, tweede lid
Afdeling 2. Beoordeling van de ontvankelijkheidsvoorwaarden en de erkenningsvoorwaarden	
Artikel 13.	Art. 13
Artikel 14.	Art. 16, vierde lid

¹ Dat decreet werd op 24 april 2024 door het Vlaams Parlement aangenomen en op 26 april 2024 door de Vlaamse Regering bekrachtigd en afgekondigd.

Artikel 15.	Art. 16, vierde lid
E. Afdeling 3. Beoordeling van de kwaliteit van de werking.	
Artikel 16.	Art. 17, derde lid
Artikel 17.	Art. 17, derde lid
Artikel 18.	Art. 17, derde lid
Artikel 19.	Art. 17, derde lid
Artikel 20.	Art. 17, vierde lid
Artikel 21.	Art. 17, derde lid
Artikel 22.	Art. 17, derde lid
F. Hoofdstuk 4. Subsidiëring van de erkende omgevingsverenigingen	
Artikel 23.	Art. 18, §1, tweede lid
Artikel 24.	Art. 18, §3
Hoofdstuk 5. Voortgangscontrole en tussentijdse evaluatie van de erkende en gesubsidieerde omgevingsverenigingen	
Afdeling 1. Gewestelijke omgevingsverenigingen, gewestelijke ledenverenigingen voor omgeving en gewestelijke koepelvereniging voor omgeving	
Onderafdeling 1. Functionele en financiële rapportering en voortgangscontrole	
Artikel 25.	Art. 19, derde lid
Artikel 26.	Art. 19, derde lid
Onderafdeling 2. Evaluatie in de loop van de erkenningsperiode	
Artikel 27.	art. 20, zesde lid
Artikel 28.	art. 20, zesde lid
Artikel 29.	art. 20, zesde lid
Afdeling 2. Regionale omgevingsverenigingen	
Onderafdeling 1. Functionele en financiële rapportering en voortgangscontrole	
Artikel 30.	Art. 22, vierde lid
Artikel 31.	Art. 22, vierde lid
Onderafdeling 2. Evaluatie in de loop van de erkenningsperiode	
Artikel 32.	Art. 22, derde lid en art. 22, vierde lid,
Artikel 33.	Art. 22, vierde lid
Artikel 34.	Art. 22, vierde lid
G. Hoofdstuk 6. Eindrapportering en eindevaluatie	
(...)	
Artikel 35.	Art. 24, derde lid
Artikel 36. §1 en §2	Art. 24, derde lid,
Artikel 36 §3	Art. 76, tweede lid van het VCO
Hoofdstuk 7. De startsubsidie	
Afdeling 1. De aanvraagprocedure	
Artikel 37.	Art. 25
Artikel 38.	Art. 26, tweede lid
Afdeling 2. De beoordeling van de ontvankelijkheidsvoorwaarden en de subsidievoorwaarden	
Artikel 39.	Art. 26, tweede lid
Artikel 40.	Art. 26, tweede lid
Artikel 41.	Art. 27 en art. 76, tweede lid van het VCO
Afdeling 3. De beoordeling van de kwaliteit van de werking	
Artikel 42.	Art. 28, derde lid,
Artikel 43.	Art. 28, derde lid
Artikel 44.	Art. 28, derde lid

Artikel 45.	Art. 28, derde lid
Artikel 46.	Art. 28, derde lid
Afdeling 4. Subsidiëring	
Artikel 47.	Art. 29
Afdeling 5. Rapportering en evaluatie	
Artikel 48.	Art. 30, derde lid
Artikel 49.	Art. 30, derde lid
Artikel 50.	Art. 31, tweede lid
Artikel 51.	Art. 32, derde lid
Artikel 52. §1 en § 2	Art. 32, derde lid
Artikel 52. §3	Art.76, tweede lid van het VCO
Hoofdstuk 8. Sancties, subsidievereisten en beleidsevaluatie	
Afdeling 1. Sancties	
Artikel 53.	Art. 48 en artikel 76 VCO, tweede lid
Artikel 54.	Art. 18, § 3, laatste lid en art. 76 VCO, tweede lid
Afdeling 2. Subsidievereisten	
Artikel 55.	Art. 48
Afdeling 3. Beleidsevaluatie	
Artikel 56.	Art. 76/1, §2 van het VCO
Hoofdstuk 9. De kortlopende erkenning	
Afdeling 1. De aanvraag procedure	
Artikel 57.	Art. 51
Artikel 58.	Art. 51
Afdeling 2. De beoordeling van de ontvankelijkheidsvoorwaarden en de erkenningsvoorwaarden	
Artikel 59.	Art.52 tweede lid; art. 52, derde lid
Artikel 60.	Art. 53
Afdeling 3. De beoordeling van de kwaliteit van de werking	
Artikel 61.	Art. 54, derde lid
Artikel 62.	Art. 54, derde lid
Afdeling 4. Subsidiëring	
Artikel 63.	Art. 55
Afdeling 5. Rapportering en evaluatie	
Artikel 64.	Art. 56, derde lid en art. 76, tweede lid van het VCO
Artikel 65.	Art. 56, tweede lid
Artikel 66.	Art. 56 tweede lid, art. 56, derde lid
Hoofdstuk 10. Slotbepalingen	
Artikel 67.	nvt
Artikel 68.	nvt
Artikel 69.	Art. 59
Artikel 70.	nvt
Artikel 71.	nvt

3.2. De Raad van State, afdeling Wetgeving, moet vaststellen dat er niet onbelangrijke verschillen bestaan tussen de bepalingen in deze tabel en de bepalingen in de aanhef van het ontwerp. In de aanhef worden heel wat artikelen opgesomd die voor geen enkele bepaling van het ontwerp rechtsgrond bieden. Daarnaast zijn sommige verwijzingen in de rechtsgrondentabel onjuist² of minstens onnauwkeurig³. Die werkwijze moet worden betreurd. Het identificeren van de correcte rechtsgrond is immers een intrinsiek onderdeel van het totstandkomingsproces van nieuwe regelgeving, zodat dergelijke discrepanties niet zouden mogen voorkomen. Het wordt de Raad van State daardoor bovendien moeilijk gemaakt om een van zijn kerntaken, namelijk het toezicht op de rechtsgrond – en dus de wettigheid – van ontwerpbesluiten, naar behoren te vervullen.

4.1. Met de ingeroepen rechtsgronden kan worden ingestemd onder voorbehoud van wat volgt.

4.2. Voor artikel 1, tweede lid, van het ontwerp, waarin het Departement Omgeving (hierna: het departement) wordt aangewezen als bevoegde entiteit, moet geen rechtsgrond worden gezocht in artikel 29, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’.

4.3. Artikel 2, § 1, van het ontwerp bepaalt dat twee erkenningscommissies worden opgericht: één voor de beoordeling van erkenningsaanvragen van regionale omgevingsverenigingen en één voor de beoordeling van erkenningsaanvragen van de gewestelijke omgevingsverenigingen, de gewestelijke ledenverenigingen voor omgeving en de gewestelijke koepelverenigingen voor omgeving. Voor deze bepaling wordt rechtsgrond gezocht in artikel 11, § 3, eerste lid, van het decreet van 26 april 2024, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de wijze van samenstelling en de werking van “de” erkenningscommissie en de wijze van aanstelling en het ontslag van de commissieleden bepaalt.⁴ Gevraagd waarom voor de oprichting van twee erkenningscommissies rechtsgrond kan worden gevonden in die bepaling, antwoordde de gemachtigde:

“In artikel 11, §1 van het decreet staat dat de Vlaamse Regering een erkenningscommissie opricht. Er staat niet één. De kernopdrachten, de activiteiten en de omvang van de werking van de regionale verenigingen verschilt substantieel van de verenigingen met een gewestelijke werking. Gezien dit verschil is een verschillende expertise in de respectievelijke erkenningscommissie wenselijk. Daarom wordt voorzien in een verschillende erkenningscommissie voor de regionale en gewestelijke omgevingsverenigingen.

² Zo wordt voor de artikelen 10 tot 12 van het ontwerp rechtsgrond geboden door artikel 13, *derde lid*, van het decreet van 26 april 2024, voor artikel 20 van het ontwerp door artikel 17, *derde lid*, van het decreet van 26 april 2024, voor artikel 40 van het ontwerp door artikel 27, tweede lid, van het decreet van 26 april 2024 en voor artikel 56 van het ontwerp door artikel 76/1, § 3, van de VCO.

³ Zo vindt artikel 13 van het ontwerp rechtsgrond in artikel 13, *derde lid*, van het decreet van 26 april 2024 en artikel 55 van het ontwerp in artikel 48, 1°, van het decreet van 26 april 2024.

⁴ Artikel 11, § 1, eerste lid, van het decreet van 26 april 2024 bepaalt: “De Vlaamse Regering richt een erkenningscommissie op.”

In artikel 11, §3 van het decreet staat dat de Vlaamse Regering de wijze van samenstelling en de werking van de erkenningscommissie bepaalt. We zien dat als een delegatie waarbij de wijze van samenstelling is dat we één commissie apart voor gewestelijke omgevingsverenigingen en één commissie voor regionale omgevingsverenigingen voorzien.”

Die bepalingen sluiten niet uit dat binnen de commissie bijvoorbeeld wordt gewerkt met afdelingen die elk over een eigen expertise beschikken. Ze voorzien niettemin slechts in de oprichting van “een” commissie voor het onderzoek van de erkenning van “de” omgevingsverenigingen. De artikelen 2 tot 5 van het ontwerp moeten in dat licht worden aangepast.

4.4. Verschillende bepalingen in het ontwerp, zoals de artikelen 11, 12, 38 en 58, impliceren de verwerking van persoonsgegevens. In advies 74.015/1⁵ heeft de Raad van State in dat verband onder andere het volgende opgemerkt:

“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]’.

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.⁶

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.⁷

⁵ Adv.RvS 74.015/1 van 13 oktober 2023 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 26 april 2024, opmerking 20.

⁶ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: 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.

⁷ Voetnoot 16 van het geciteerde advies: 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.

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.⁸ 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.”

Die conclusie geldt onveranderd.

4.5.1. Artikel 15, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat als de omgevingsvereniging in de loop van de erkenningsperiode niet meer zou voldoen aan de erkenningsvoorwaarden, de minister op het advies van het departement de erkenning onmiddellijk kan intrekken en de subsidies kan stopzetten of aanpassen. Daarnaast wordt bepaald dat het departement subsidies die al zijn uitbetaald verhoudingsgewijs terugvordert. Er wordt voor deze bepaling rechtsgrond gezocht in artikel 16, vierde lid, van het decreet van 26 april 2024, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de erkenningsvoorwaarden en de procedure voor de erkenning verder uit te werken. De gemachtigde verklaarde dat voor die bepaling ook best rechtsgrond wordt gezocht in artikel 76, tweede lid, van het decreet van 29 maart 2019 ‘houdende de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën’ (hierna: VCO), dat bepaalt dat de subsidieontvanger gehouden is tot onmiddellijke terugbetalen van de subsidie, onder andere, wanneer hij de voorwaarden niet naleeft waaronder de subsidie wordt verleend.

Die laatste bepaling biedt rechtsgrond, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de BWHI, voor de terugvordering van de subsidies.⁹ Voor de stopzetting en aanpassing ervan kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 18, § 1, van het decreet van 26 april 2024 waarin wordt bepaald dat een omgevingsvereniging enkel een werkingssubsidie kan ontvangen nadat ze is erkend, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

4.5.2. Rekening houdend met het voorgaande moet ook voor de artikelen 65 en 66 van het ontwerp, in de mate dat daarin de terugvordering van subsidies wordt geregeld, bijkomend rechtsgrond worden gezocht in artikel 76, tweede lid, van de VCO, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.¹⁰

⁸ Voetnoot 17 van het geciteerde advies: 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”.

⁹ In de mate dat in artikel 76, tweede lid, van de VCO mede rechtsgrond wordt gezocht voor de artikelen 36, § 3, 41, 52, § 3, 53, 54 en 64 van het ontwerp, moet die bepaling eveneens in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering worden gelezen.

¹⁰ In de mate dat in artikel 56, tweede lid, van het decreet van 26 april 2024 mede rechtsgrond wordt gezocht voor die bepalingen, moet het eveneens in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering worden gelezen.

4.6. Artikel 18, eerste lid, 3°, van het ontwerp bepaalt dat het departement een beoordelingskader uitwerkt dat toelaat om de drempelwaarden te bepalen voor een verhoging of een verlaging van de basissubsidie als vermeld in artikel 18, § 2, van het decreet van 26 april 2024. Veeleer dan artikel 17, derde lid, van dat decreet, biedt artikel 18, § 3, 1°, dat de Vlaamse Regering machtigt om de wijze te regelen waarop de hoogte van de werkingssubsidie per erkende omgevingsvereniging wordt bepaald, daartoe rechtsgrond.

4.7. De artikelen 35 en 36, §§ 1 en 2, van het ontwerp betreffen de eindrapportering en eindevaluatie. Voor die bepalingen, die op alle omgevingsverenigingen van toepassing zijn, moet mede rechtsgrond worden gezocht in artikel 21, derde lid, van het decreet van 26 april 2024.

4.8. Artikel 60 van het ontwerp regelt de beoordeling van de erkenningsvoorwaarden bij de kortlopende erkenning. Daarvoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 53 van het decreet van 26 april 2024, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering.

4.9. Artikel 63, eerste lid, van het ontwerp regelt de wijze van uitbetaling van de werkingssubsidie bij de kortlopende erkenning. Daarvoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 55 van het decreet van 26 april 2024, gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering. Artikel 63, tweede lid, van het ontwerp regelt de jaarlijkse toekenning van de kortlopende erkenning. Daarvoor kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 54, derde lid, 3°, van hetzelfde decreet.

ALGEMENE OPMERKING

5.1. In artikel 24, § 1, vierde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de werkingssubsidie van de omgevingsverenigingen niet kan worden aangewend voor juridische kosten, waaronder kosten voor advocaten, voor het aanspannen van procedures tegen het Vlaamse Gewest. De artikelen 47, § 2, derde lid, en 63, derde lid, bevatten analoge bepalingen voor de startsubsidie, respectievelijk de werkingssubsidie in het kader van de kortlopende erkenning.

Over die bepalingen moet het volgende worden opgemerkt.

5.2. Wat betreft artikel 24, § 1, vierde lid, van het ontwerp stelt de Raad van State vast dat artikel 18, § 3, vijfde lid, van het decreet van 26 april 2024 reeds in die regel voorziet.¹¹ Het overnemen 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 inzonderheid aanleiding ertoe zijn dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

¹¹ Het amendement dat aan de basis lag van die bepaling werd niet aan de Raad van State voor advies voorgelegd (*Parl.St.* VI.Parl. 2023-24, nr. 1922/2, 6).

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan dan ook alleen maar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, in welk geval een uitdrukkelijke verwijzing naar de betrokken decreetsbepaling het geëigende middel zal zijn om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden (“Overeenkomstig artikel ... van het decreet van ...”). Aan die voorwaarde lijkt in dit geval niet te zijn voldaan.

5.3. Wat betreft artikel 47, § 2, derde lid, van het ontwerp moet worden opgemerkt dat de startsubsidie, luidens artikel 25 van het decreet van 26 april 2024, de niet-erkende omgevingsverenigingen in staat moet stellen om “een werking te ontwikkelen waarmee ze vanaf een volgende erkenningsperiode kunnen deelnemen aan de erkennings- en subsidiëringsprocedure voor een van de categorieën van omgevingsverenigingen, vermeld in artikel 5, eerste lid, 1° en 2°” van hetzelfde decreet. Artikel 29 van hetzelfde decreet bepaalt dat de Vlaamse Regering per categorie van omgevingsverenigingen, vermeld in artikel 5, eerste lid, 1° en 2°, een startsubsidie bepaalt, “die enkel kan dienen voor de ondersteuning van niet-economische activiteiten met het oog op het uitbouwen van een werking om tegen een volgende erkenningsperiode te kunnen voldoen aan de kernopdrachten, vermeld in artikel 6 en 7” van hetzelfde decreet.

Met die decretale doelstelling voor ogen, namelijk de ontwikkeling en/of uitbouw van een werking met het oog op een volgende erkenningsperiode, zou de startsubsidie sowieso niet kunnen worden aangewend voor juridische kosten, waaronder kosten voor advocaten, voor het aanspannen van procedures tegen het Vlaamse Gewest, zodat het overbodig is dat in het ontwerp op te nemen.

5.4. Voor artikel 63, derde lid, van het ontwerp, wordt rechtsgrond gezocht in artikel 55 van het decreet van 26 april 2024. Afgezien van de vragen die artikel 63, derde lid, van het ontwerp oproept in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, gelezen in samenhang met het recht op bescherming van een gezond leefmilieu, opgenomen in artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet en met artikel 3, § 4, van het verdrag ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’, gedaan te Aarhus op 25 juni 1998, biedt artikel 55 van het decreet van 26 april 2024 echter geen rechtsgrond om te bepalen op welke wijze omgevingsverenigingen met een kortlopende erkenning hun subsidie mogen aanwenden. Artikel 63, derde lid, moet dus eveneens uit het ontwerp worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef moet worden aangepast aan wat over de rechtsgrond van het ontwerp werd opgemerkt. De bepalingen die in de rechtsgrondentabel worden vermeld, moeten dus worden overgenomen in de aanhef, voor zover dat althans in overeenstemming is met de voorgaande analyse, en in voorkomend geval aangevuld met de daar vermelde bijkomende rechtsgronden. Er moet bovendien een verwijzing worden opgenomen naar artikel 20 van de BWHI. Overbodige bepalingen moeten uit de aanhef worden weggelaten.

Artikelen 2 en 6

7. De artikelen 2, § 1, tweede lid, en 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp bepalen dat de minister de externe experts kiest uit een lijst van kandidaat-commissieleden die het departement samenstelt met het oog op benoeming in de erkenningscommissie, respectievelijk de externe experts benoemt van de pool samengesteld door hetzelfde departement met het oog op samenstelling van de begeleidingscommissies. Gevraagd of personen zich kandidaat kunnen stellen, dan wel hoe de voormelde lijst of de pool wordt samengesteld, antwoordde de gemachtigde:

“Een hele tijd voor de uiterste datum van indiening van een erkenningsaanvraag, zoekt het Departement Omgeving geschikte commissieleden om als kandidaat commissieleden te kunnen voorstellen voor de erkenningscommissie.

Ze benadert hiervoor personen uit haar netwerk (vaak al personen die eerder al een rol als commissielid opnamen), vraagt of ze interesse hebben om deel uit te maken van een erkenningscommissie en draagt hen bij een positief antwoord voor aan de minister als kandidaat commissieleden.

Dezelfde procedure wordt gevolgd voor het samenstellen van de pool van commissieleden voor de begeleidingscommissie. Ongeveer een jaar voordat de gesprekken plaatsvinden, gaat het Departement Omgeving op zoek naar geschikte kandidaten voor de pool van commissieleden voor de begeleidingscommissie.”

Om iedere mogelijke kandidaat een gelijke gelegenheid te geven zijn interesse kenbaar te maken, kan worden overwogen om te bepalen dat een publieke oproep voor kandidaturen wordt gedaan.

Artikel 12

8. Voor regionale omgevingsverenigingen gelden andere voorwaarden voor de indiening van de erkenningsaanvraag dan voor de gewestelijke omgevingsverenigingen, de gewestelijke koepelvereniging voor omgeving en gewestelijke ledenverenigingen. Zo bevat het meerjarenplan dat de regionale omgevingsverenigingen op basis van artikel 12 van het ontwerp bij de erkenningsaanvraag voegen minder elementen dan dat van de gewestelijke op basis van artikel 11. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het betreft een andere soort vereniging, met een ander soort kernopdrachten. Bij regionale omgevingsverenigingen leggen we de lat minder hoog. Ze mogen zaken meer samen nemen en dat in het kader van planlastvermindering. De erkenningsvoorwaarden en de toetsing gebeurt wél op basis van beoordelingscriteria die voor alle verenigingen hetzelfde zijn (artikel 15 decreet).”

Het verdient aanbeveling deze verduidelijking op te nemen in de nota aan de Vlaamse Regering.

Artikel 24

9. In artikel 24, § 1, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat het maximale subsidiebedrag eenzijdig door de subsidieverstrekker naar beneden kan worden bijgesteld wegens beleidswijzigingen of besparingsmaatregelen.

Veeleer dan te verwijzen naar “de subsidieverstrekker” zou het best worden bepaald dat de minister die beslissing neemt. Er moet eveneens worden verduidelijkt op welk bedrag die bijstelling betrekking heeft.

Artikel 30

10. Artikel 30, § 1, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de regionale omgevingsvereniging de functionele rapportering, vermeld in artikel 22, tweede lid, 1°, van het decreet van 26 april 2024, voor 1 maart aan het departement bezorgt via het subsidieloket. Voor regionale omgevingsverenigingen geldt die verplichting tot rapportering enkel in het tweede en vierde jaar van de erkenningsperiode. De gemachtigde bevestigde dat 1 maart van die jaren wordt bedoeld.

Dat wordt het best in de tekst van het ontwerp verduidelijkt.

Artikel 43

11. In artikel 43, derde lid, 1°, van het ontwerp wordt de “legitimiteit” van de beslissingsstructuren als element naar voor geschoven om het criterium, vermeld in artikel 28, eerste lid, 3°, van het decreet van 26 april 2024 te beoordelen.

Het verdient aanbeveling in de nota aan de Vlaamse Regering te verduidelijken wat daarmee precies wordt bedoeld.

Artikel 45

12. Artikel 45, § 1, eerste lid, van het ontwerp bepaalt de voorwaarden voor een omgevingsvereniging om een positieve beoordeling te krijgen in het kader van de startsubsidie. Het tweede lid bevat de voorwaarden voor een negatieve beoordeling. In beide gevallen zijn die voorwaarden cumulatief, wat de vraag doet rijzen wat het lot is van een omgevingsvereniging ten aanzien van dewelke daardoor geen positieve, maar ook geen negatieve beoordeling zou kunnen worden gegeven.¹²

¹² Vergelijk met artikel 61 van het ontwerp.

In zoverre het nodig wordt geacht om, naast de voorwaarden voor een positieve beoordeling, ook de voorwaarden te bepalen waaronder een omgevingsvereniging een negatieve beoordeling krijgt, moet erover worden gewaakt dat alle hypothesen worden geregeld.

Artikel 54

13. In artikel 54, § 2, eerste lid, van het ontwerp moet worden geschreven “een werkingssubsidie” in plaats van “een werkingssubsidies”.

Artikelen 68 tot 70

14. De stellers van het ontwerp moeten zowel de datum van inwerkingtreding van het decreet van 26 april 2024 (in artikel 69 van het ontwerp) als van het te nemen besluit (in artikel 70) nog aanvullen, en de relevante datum voor de overgangsregeling (in artikel 68) overeenkomstig aanpassen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC