



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.350/16

van 3 juni 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot toekenning van subsidies voor onderwijsinstellingen die maatregelen voor milieu en klimaat toepassen en bevorderen’

Op 2 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit ‘van de Vlaamse Regering tot toekenning van subsidies voor onderwijsinstellingen die maatregelen voor milieu en klimaat toepassen en bevorderen’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 en 30 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wvd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 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 ontwerp betreft subsidies voor initiatieven die leerlingen van een onderwijsinstelling bijbrengen op welke wijze teelt-technisch milieu- en klimaatdoelen kunnen worden gerealiseerd.

Het ontwerp bepaalt de begunstigden (artikel 3), het subsidiebedrag (artikel 4), het indienen van de subsidieaanvragen (artikelen 5 en 6), de beoordeling van de subsidieaanvragen (artikelen 7 tot 10), de opvolging (artikel 11), de verantwoording en de uitbetaling van de subsidies (artikelen 12 tot 14), de communicatieverplichtingen (artikel 15), controles en sancties (artikelen 16 tot 22), de bezwaarprocedure (artikel 23), gegevensverwerking (artikel 24), reservevorming en dubbele subsidiëring (artikelen 25 en 26), de inpassing van de subsidie in de Europese de-minimisregels (artikel 27), de uitwisseling van berichten (artikel 28) en een voorafgaande controle door de inspectie van financiën (artikel 29).

BEVOEGDHEID

3. Volgens de gemachtigde kadert het ontwerp binnen de gewestelijke landbouwbevoegdheid bedoeld in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Hij stelde daarover het volgende:

“Het is niet omdat de begunstigden van het ontwerp van besluit onderwijsinstellingen zijn, dat het ontwerp van besluit een onderwijsbevoegdheid zou betreffen. Er is mijns inziens een duidelijke beleidsdoelstelling kaderend binnen de gewestelijke landbouwbevoegdheid zoals voorzien in artikel 6, §1, V BWHI. Zoals in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt gesteld, komen secundaire landbouwscholen voor de meeste areaal- en diergebonden maatregelen binnen het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid niet in aanmerking aangezien ze geen actieve landbouwer zijn. Voor het succes van de maatregelen binnen het gemeenschappelijk landbouwbeleid is het echter essentieel dat ook de toekomstige landbouwers de kennis van deze maatregelen al verwerven. Dit ontwerp zal daartoe bijdragen. Er is dan ook een duidelijke landbouwfinaliteit.”

4. Het ontwerp bevat evenwel bepalingen die meer aansluiten bij het onderwijs, dat luidens artikel 127, § 1, eerste lid, 2°, van de Grondwet een bevoegdheid van de gemeenschappen uitmaakt. Zo wordt het voorwerp van de subsidiëring geformuleerd als initiatieven die leerlingen van een onderwijsinstelling bijbrengen op welke wijze teelt-technisch milieu- en klimaatdoelen kunnen worden gerealiseerd (artikel 2 van het ontwerp). Een ‘onderwijsinstelling’ wordt omschreven als ‘een onderwijsinstelling die secundair onderwijs aanbiedt in een studierichting uit het studiedomein land- en tuinbouw met landbouwwitbating op landbouwpercelen’ (artikel 1, 3°).

De subsidieaanvraag moet onder meer een projectplan bevatten met daarin de wijze waarop de specifieke vorming van de leerlingen over de betrokken maatregelen in de praktijk wordt gebracht, en ook de termijn waarbinnen de maatregelen worden gedemonstreerd en aangewend tijdens de lessen (artikel 6, tweede lid, 3° en 4°). Dergelijke bepalingen en het “verwerven van kennis” zoals aangegeven door de gemachtigde, behoren tot de gemeenschapsbevoegdheid inzake onderwijs.¹

Een subsidie aan onderwijsinstellingen houdt niet automatisch in dat het een onderwijsaangelegenheid betreft. Van belang is om na te gaan hoe de centrale doelstelling van de regeling wordt geoperationaliseerd. Om het ontwerp binnen de gewestelijke landbouwbevoegdheid te laten passen, is het daarom nodig het ontwerp te herbekijken wat betreft de subsidievoorwaarden, zodat die aspecten niet worden geformuleerd als een onderdeel van de inhoud van de vorming van scholieren, maar duidelijker activiteiten of resultaten op het vlak van (duurzame) landbouw zelf betreffen, ook al is de begunstigde van de subsidie geen “actieve landbouwer” in de zin van artikel 4, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’.²

RECHTSGROND

5. Voor het ontwerp wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 10, § 1, eerste lid, 1° en 4°, 16, 44, tweede lid, 70 en 71 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Indien het ontwerp, overeenkomstig met wat hiervoor over de bevoegdheid is uiteengezet, wordt beperkt tot maatregelen die in de bevoegdheid landbouw kunnen worden ingepast, kan daarmee worden ingestemd, onder voorbehoud van wat hierna wordt uiteengezet. Voor maatregelen van onderwijs kunnen de ingeroepen bepalingen uiteraard geen rechtsgrond bieden.

6. De gemachtigde bezorgde een rechtsgrondentabel. Daarin wordt, aanvullend op de in de aanhef aangegeven rechtsgronden, eveneens verwezen naar de artikelen 7, § 5, 7/2 en 56 van het decreet van 28 juni 2013.

Artikel 7, § 5, zesde lid, van het decreet van 28 juni 2013 biedt rechtsgrond aan artikel 24 van het ontwerp, dat een verwerking van persoonsgegevens betreft.

Artikel 7/2, eerste en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 biedt rechtsgrond aan artikel 28 van het ontwerp, dat gegevensuitwisseling betreft.

¹ De Raad van State brengt in herinnering dat de gewestelijke bevoegdheden in beginsel in termen van aangelegenheden zijn bepaald en niet in termen van doelstellingen. De doelstelling van een norm vermag uit zichzelf niet te bepalen of die norm binnen de bevoegdheidssfeer valt van de wetgever van wie hij uitgaat (zie bijvoorbeeld adv.RvS 42.892/AV van 18 september 2007 over een voorstel van ordonnantie ‘betreffende gratis parkeren voor weinig vervuilende wagens’, 33).

² Artikel 3, tweede lid, 1°, van het ontwerp. De begunstigde onderwijsinstelling moet niettemin wel een verzamelaanvraag hebben ingediend voor landbouwpercelen die in het Vlaamse Gewest liggen (artikel 3, tweede lid, 2°), wat de link met het landbouwbeleid versterkt.

Artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013 wordt aangegeven als rechtsgrond voor artikel 22 van het ontwerp, dat de bevoegde entiteit toelaat administratieve sancties op te leggen conform het voornoemde artikel 56. Dat artikel 56 bevat evenwel geen machtiging aan de Vlaamse Regering, behalve voor het aanduiden van bepaalde inbreuken waarvoor, boven op een administratieve sanctie, een uitsluiting van steun voor een termijn van maximaal vijf jaar mogelijk is, wat hier niet relevant is. Artikel 22 van het ontwerp is evenwel overbodig, aangezien de mogelijkheid tot het opleggen van administratieve sancties reeds voortvloeit uit artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013 en artikel 57 van hetzelfde decreet aangeeft dat het hoofd van het Agentschap Landbouw en Visserij en de door het hoofd aangewezen personeelsleden die sancties kunnen opleggen en invorderen. Zoals omschreven in artikel 1, 2°, van het ontwerp is net dat Agentschap de ‘bevoegde entiteit’.

7. Voor artikel 16, tweede lid, van het ontwerp zou artikel 45 (niet artikel 44, zoals vermeld in de rechtsgrondentabel) van het decreet van 28 juni 2013 deels rechtsgrond kunnen bieden. Dat artikel 45, eerste lid, machtigt de Vlaamse Regering om de toezichtsoverdracht toe te vertrouwen aan een of meer ‘controleorganen’. Artikel 16, tweede lid, van het ontwerp bepaalt evenwel dat de controle kan worden overgedragen aan ‘derden’. Zoals blijkt uit het voormelde artikel 45, derde lid, is er evenwel een onderscheid te maken tussen ‘controleorganen’ en ‘derden’.

Indien in artikel 16, tweede lid, van het ontwerp met ‘derden’ controleorganen worden bedoeld, moet dat zo worden geformuleerd en moeten die organen ook worden aangeduid. Indien niet controleorganen worden bedoeld, ontbreekt een rechtsgrond.

8. Artikel 29 van het ontwerp bepaalt dat de oproep voor advies wordt voorgelegd aan de inspecteur van financiën. Daarvoor wordt specifiek rechtsgrond geboden door artikel 75, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019.³

VORMVEREISTEN

9. De gemachtigde gaf aan dat op 2 mei 2024 de adviezen van de Vlaamse Toezichtscommissie voor de verwerking van persoonsgegevens en de Gegevensbeschermingsautoriteit zijn gevraagd. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van die adviezen nog wijzigingen zou ondergaan,⁴ moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

³ Die bepaling luidt: “De Vlaamse Regering stelt de regels vast voor de reservevorming en de procedure voor de ex-ante- en ex-postcontrole op de aanwending van de subsidies. Ze kan daarbij ook regels bepalen om belangenvermenging tegen te gaan bij de aanwending of toekenning van subsidies.”

⁴ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in dit advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in dit advies wordt opgemerkt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10. De rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef dient aangepast te worden, gelet op de opmerkingen 5 tot 8 over de rechtsgrond.

Artikel 1

11. In artikel 1 van het ontwerp worden zowel ‘begunstigde’ als ‘onderwijsinstelling’ omschreven, waarbij een ‘begunstigde’ louter wordt omschreven als ‘een onderwijsinstelling’. Het verdient aanbeveling om het begrip begunstigde weg te laten en in het ontwerp dan enkel de term onderwijsinstelling te gebruiken.

Artikel 16

12. Artikel 16 van het ontwerp geeft aan dat de personeelsleden van de bevoegde entiteit ter plaatse controle kunnen uitoefenen (eerste lid), en dat de controle kan worden overgedragen aan derden (tweede lid).

Het eerste lid is overbodig, aangezien de mogelijkheid van controle ter plaatse reeds voortvloeit uit artikel 46 van het decreet van 28 juni 2013. Het is bovendien strijdig met die bepaling, aangezien daar beperkingen worden opgelegd inzake toezicht tussen negen uur ’s avonds en vijf uur ’s morgens en inzake toegang tot bewoonde lokalen.

Nog afgezien van het rechtsgrondprobleem (zie opmerking 7), is het onduidelijk wat met ‘derden’ wordt bedoeld, en is het niet toelaatbaar dat de bevoegde entiteit zelf zou kunnen beslissen over een overdracht van haar taak aan een andere entiteit of persoon.

Artikel 16 van het ontwerp moet derhalve worden weggelaten.

Artikel 20

13. Artikel 20 van het ontwerp bepaalt dat, als de begunstigde geen recht heeft op de subsidie en die subsidie al is uitbetaald, de bevoegde entiteit ze volledig of gedeeltelijk terugvordert.

In zoverre die bepaling ook een slechts gedeeltelijke terugvordering toelaat, is zij minder streng dan 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 de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, dat regels bepaalt die op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ inzake de controle met betrekking tot het verlenen en het gebruik van subsidies gelden voor de gemeenschappen en de gewesten. In dat artikel 13 wordt nog in andere gevallen van terugvordering

voorzien en is de terugvordering verplicht. Uit die bepaling volgt dat eenmaal is vastgesteld dat de begunstigde van de subsidie in één van de gevallen verkeert als bedoeld bij die bepaling, de overheid niet over een discretionaire bevoegdheid beschikt omtrent de terugbetaling van de subsidies. Het betreft hier een volstrekt gebonden bevoegdheid, zodat de betrokken overheid zonder meer tot terugvordering moet overgaan.

Dat houdt in dat de mogelijkheid waarin in het ontwerp wordt voorzien om gedeeltelijk terug te vorderen, moet worden geschrapt.

Artikel 30

14. Artikel 30 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op de dag van de goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering. De gemachtigde liet echter weten dat de normale termijn van inwerkingtreding zal worden toegepast. Hij stelde:

“Het ontwerp kan in die zin worden aangepast dat geopteerd wordt voor de normale termijn van inwerkingtreding. De inwerkingtredebepaling zal dan ook uit het ontwerp worden verwijderd.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC