



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.511/3
van 14 juni 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 23 december 2021 tot het nemen van dringende steunmaatregelen voor de jeugdsector naar aanleiding van de COVID-19-pandemie’

Op 13 mei 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Brussel, Jeugd en Media verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 23 december 2021 tot het nemen van dringende steunmaatregelen voor de jeugdsector naar aanleiding van de COVID-19-pandemie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 juni 2022. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Rein THIELEMANS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juni 2022.

*

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 uitvoering te geven aan het decreet van 23 december 2021 ‘tot het nemen van dringende steunmaatregelen voor de jeugdsector naar aanleiding van de COVID-19-pandemie’, waarin de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om in 2022 steun toe te kennen aan onder meer jeugdorganisaties die werkingssubsidies ontvangen op basis van de artikelen 9, § 1, 10, § 1, en 11, § 1, van het decreet van 20 januari 2012 ‘houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid’ en van de artikelen 4, § 2, 5, § 1, en 6, § 1, van het decreet van 22 december 2017 ‘houdende de subsidiëring van bovenlokaal jeugdwerk, jeugdhuizen en jeugdwerk voor bijzondere doelgroepen’.¹

In hoofdstuk 1 van het ontwerp wordt voorzien in een aantal definities (artikel 1 van het ontwerp).

In hoofdstuk 2 van het ontwerp worden de voorwaarden bepaald waaraan de organisaties in kwestie moeten voldoen (artikel 2) en de opdrachten waarvoor het subsidiebedrag moet worden gebruikt (artikel 3). Voorts wordt de subsidieaanvraag geregeld (artikelen 4 tot 7), evenals de berekening van de financieringsbehoefte van de doelgroeporganisaties en de verdeling van de subsidies (artikelen 8 tot 10), de wijze van uitbetaling van de subsidies (artikel 11), de verplichtingen voor de begunstigden van de subsidies (artikel 12) en de wijze waarop de subsidieontvanger de besteding van de subsidie verantwoordt (artikel 13). Het Departement Cultuur, Jeugd en Media wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke van persoonsgegevens (artikel 14) en de Vlaamse minister bevoegd voor de jeugd (hierna: de minister) wordt gemachtigd de regels inzake de toekenningsvoorwaarden van de subsidie, de subsidieprocedure en het toezicht op de besteding van de subsidie nader te bepalen (artikel 15).

In hoofdstuk 4 van het ontwerp² wordt bepaald dat het te nemen besluit uitwerking heeft op (lees: “met ingang van”) 1 april 2022 (artikel 16).

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 3, § 1, tweede lid, § 2, eerste zin, en § 3, eerste en derde lid, van het voormelde decreet van 23 december 2021.

¹ Artikel 3, eerste lid, 1° en 2°, van het decreet van 23 december 2021.

² Zie evenwel opmerking 13.

VORMVEREISTEN

4. Het ontwerp bevat bepalingen die verband houden met de verwerking van persoonsgegevens.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/036 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 19 april 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale) Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming³ heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.⁴

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

5.1. Gevraagd of het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie als mogelijke staatssteun overeenkomstig artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, antwoordde de gemachtigde:

“Noch het decreet van 23 december 2021, noch het huidige ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie op grond van artikel 108, derde lid, VWEU.

Wat betreft het decreet van 23 december 2021, deze creëert een rechtsgrond voor de Vlaamse Regering om steun toe te kennen aan bepaalde organisaties in het kader van de COVID-19 pandemie. Hoewel dit decreet het mogelijk maakt om steun toe te kennen, bevat deze echter op zichzelf geen autonome steuntoekenningen. Het decreet kan bijgevolg niet op zichzelf worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Ook het huidige ontwerp, in samenhang met het decreet van 23 december 2021, is niet aangemeld bij de Europese Commissie. Het ontwerp kent uitsluitend steun toe aan welbepaalde jeugdwerkorganisaties, dewelke geen economische activiteiten ontwikkelen, en bijgevolg niet als onderneming beschouwd kunnen worden.

Er is dan ook geen sprake van staatssteun, aangezien niet aan alle vijf criteria van artikel 107, eerste lid, VWEU is voldaan:

1. de subsidie wordt door of met staatsmiddelen (waaronder een gemeentelijke subsidie) bekostigd;

³ Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’.

⁴ Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

2. de subsidie komt ten goede aan bepaalde ondernemingen;
3. de subsidie levert een onderneming voordeel op die deze niet langs de normale weg zou hebben verkregen;
4. de subsidie vervalst de mededinging of dreigt deze te vervalsen;
5. de subsidie heeft een ongunstige invloed op het handelsverkeer tussen de lidstaten (verstoort de mededinging).

De Europese Commissie heeft nog geen uitspraak gedaan over de prenotificatie van het ontwerp van decreet waarover advies 70.289/3 werd gegeven. Dat decreet heeft bovendien betrekking op de subsidiëring van jeugdverblijven en hostels, dewelke buiten de scope van het huidige ontwerp vallen.”

5.2.1. Het ontwerp is van toepassing op jeugdorganisaties die werkingssubsidies krijgen op grond van de artikelen 9 tot 11 van het decreet van 20 januari 2012 of van de artikelen 4 tot 6 van het decreet van 22 december 2017. Hiermee worden bedoeld de landelijk georganiseerde jeugdverenigingen, de verenigingen informatie en participatie, de cultuureducatieve verenigingen, de geprofessionaliseerde jeugdhuisen, het geprofessionaliseerd jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren en het geprofessionaliseerd jeugdwerk met kinderen en jongeren met een handicap.

5.2.2. In advies 63.336/1-3 van 23 april 2018 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over de eerste drie categorieën van jeugdorganisaties, namelijk de landelijk georganiseerde jeugdverenigingen, de verenigingen informatie en participatie en de cultuureducatieve verenigingen, het volgende opgemerkt:

“Indien geen enkele van de betrokken verenigingen een economische activiteit uitoefent, is een aanmelding effectief niet vereist. Of dit voor alle verenigingen het geval is, kan de Raad van State bij gebreke aan feitelijke kennis niet met zekerheid bepalen (zo heeft een vereniging informatie en participatie onder meer als taak mediaproductie door en over de jeugd te begeleiden,⁵ wat op zich wel een economische activiteit kan uitmaken).

Zo door een of meer betrokken verenigingen toch een economische activiteit zou worden uitgeoefend, dient te worden nagegaan of een vrijstellingsregeling van toepassing is⁶ en of aan de voorwaarden daarvan is voldaan. Indien dat niet het geval is, is aanmelding bij de Europese Commissie vereist.”⁷

⁵ Voetnoot 11 van het aangehaalde advies: Zie artikel 10, § 1, eerste lid, 3°, van het decreet van 20 januari 2012.

⁶ Voetnoot 12 van het aangehaalde advies: Zoals die opgenomen in verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun’, verordening (EU) nr. 360/2012 van de Commissie van 25 april 2012 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun verleend aan diensten van algemeen economisch belang verrichtende ondernemingen’ of verordening (EU) nr. 651/2014 van de Commissie van 17 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag met de interne markt verenigbaar worden verklaard’.

⁷ Adv.RvS 63.336/1-3 van 23 april 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 6 juli 2018 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 2018’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1570/1, 86. Zie ook adv.RvS 70.066/1/V van 10 september 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 24 september 2021 ‘tot bepaling van de regels voor de toekenning van bijkomende steun aan jeugdorganisaties wegens de maatregelen ter bestrijding van het coronavirus COVID-19’, opmerking 5.2.

Aangezien de steun waarin artikel 3 van het decreet van 23 december 2021 voorziet, en waarvan de toekenning in het ontwerp nader wordt geregeld, wordt toegekend aan landelijk georganiseerde jeugdverenigingen, verenigingen informatie en participatie en cultuureducatieve verenigingen, net zoals de ontworpen regeling waarover de Raad van State de aangehaalde opmerking heeft gemaakt, geldt hetzelfde voor het thans voorliggende ontwerp.

5.2.3. Wat de overige drie jeugdorganisaties betreft, namelijk geprofessionaliseerde jeugdhuisen, geprofessionaliseerd jeugdwerk met maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren en geprofessionaliseerd jeugdwerk met kinderen en jongeren met een handicap, kan ten aanzien van de laatste twee categorieën van organisaties worden aangenomen dat ze niet-economische activiteiten van algemeen belang verrichten.

Wat daarentegen de geprofessionaliseerde jeugdhuisen betreft, vloeit uit artikel 4, § 1, van het decreet van 22 december 2017 voort dat het gaat om een vorm van sociaal-cultureel werk op basis van niet-commerciële doelen. Dat sluit op zich echter niet uit dat sommige activiteiten van het jeugdhuis, zoals opleidingen die er worden aangeboden,⁸ als economische activiteiten kunnen worden beschouwd. Voor zover deze economische activiteiten kunnen worden gesubsidieerd overeenkomstig de ontworpen regeling,⁹ dient te worden nagegaan of een vrijstellingsregeling van toepassing is en of aan de voorwaarden daarvan is voldaan. Indien dat niet het geval is, is de aanmelding bij de Europese Commissie vereist.

6. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁰ 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

7.1. In artikel 3, § 1, van het decreet van 23 december 2021 wordt de Vlaamse Regering niet alleen gemachtigd om in 2022 steun toe te kennen aan jeugdorganisaties die werkingssubsidies ontvangen op basis van de artikelen 9, § 1, 10, § 1, en 11, § 1, van het decreet van 20 januari 2012 en van de artikelen 4, § 2, 5, § 1, en 6, § 1, van het decreet van 22 december 2017, maar ook ten aanzien van jeugdorganisaties die werkingssubsidies ontvangen op basis van de artikelen 12 en 13, § 2, van het decreet van 6 juli 2012 ‘houdende subsidiëring van hostels, jeugdverblijfcentra, ondersteuningsstructuren en de vzw Algemene Dienst voor Jeugdtoerisme’.

⁸ In de parlementaire voorbereiding van het decreet van 22 december 2017 wordt bijvoorbeeld gewag gemaakt van een opleiding tot radiomedewerker: *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1378/4, 7.

⁹ In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2017 werd beklemtoond dat “[c]ommerciële initiatieven, waarbij de winst wordt uitgekeerd aan de leden van de vereniging (...) niet in aanmerking [komen] voor subsidiëring” (*Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1378/1, 18).

¹⁰ 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.

Het ontwerp voorziet evenwel enkel in steun voor de eerste twee van categorieën van jeugdorganisaties, en niet ten aanzien van die laatste categorie van jeugdorganisaties. Hieromtrent om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde:

“De erkende en gesubsidieerde verenigingen in het kader van het decreet houdende een vernieuwd jeugd- en kinderrechtenbeleid, signaleerden uitdagingen die de werkingssubsidies niet ondervangen, waarop deze steunmaatregel een antwoord biedt. De hostels en jeugdverblijfcentra konden een beroep doen op het beschermingsmechanisme van Agentschap Innoveren en Ondernemen. Er wordt geen andere regeling voorbereid.”

7.2. Uit het woord “kan” in artikel 3, § 1, van het decreet van 23 december 2021 vloeit voort dat de Vlaamse Regering niet verplicht is om aan de in die bepaling vermelde jeugdorganisaties steun toe te kennen.

Het voorgaande neemt niet weg dat de Vlaamse Regering bij de beslissing om aan bepaalde categorieën van die jeugdorganisaties wel steun toe te kennen en aan andere niet, het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in acht moet nemen.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt echter niet over de nodige feitelijke kennis om na te kunnen gaan of de hostels en jeugdverblijfcentra op voldoende wijze van andere steunmaatregelen hebben kunnen genieten zodat, zoals de gemachtigde aanvoert, ze geen behoefte hebben aan de steun waarin het decreet van 23 december 2021 voorziet. Op dit punt moet dan ook een voorbehoud worden gemaakt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef kan meer specifiek worden verwezen naar artikel 3, § 1, tweede lid, § 2, eerste zin, en § 3, eerste en derde lid, van het decreet van 23 december 2021.

Artikel 1

9. In de definitie van het begrip ‘steunmaatregelen COVID-19’ in artikel 1, 9°, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de periode van verbod op of beperking van publieke activiteiten” (a) en van “het schrappen van publieke activiteiten” (b).

Volgens de gemachtigde worden hiermee verboden of beperkingen ingevolge COVID-19 maatregelen bedoeld. Hij stelde voor dit telkens op het einde van de voormelde punten a) en b) te vermelden.

Hiermee kan worden ingestemd, al wordt dan ook het best een definitie van het begrip “COVID-19 maatregelen” aan het ontwerp toegevoegd of een omschrijving die in de ontworpen bepaling duidelijk maakt wat wordt bedoeld.

Artikel 6

10. Naar luid van artikel 6, tweede lid, van het ontwerp kan een doelgroeporganisatie uiterlijk op 30 juni 2022 een aanvraag indienen.

Gelet op de datum waarop dit advies van de Raad van State wordt gegeven, lijkt het aangewezen dat deze datum wordt verlaat, zodat de doelgroeporganisaties over de nodige tijd beschikken om hun aanvraag voor te bereiden en teneinde te vermijden dat meteen een beroep moet worden gedaan op de machtiging aan de minister waarin artikel 6, derde lid, van het ontwerp voorziet, om een algemene termijnverlenging toe te staan.

Artikel 12

11.1. Uit artikel 12, 1^o, van het ontwerp vloeit voort dat de begunstigde van een subsidie verplicht is om stappen te zetten om activiteiten zo veel mogelijk te laten plaatsvinden, conform de maatregelen die de overheden ter bestrijding van het coronavirus COVID-19 hebben getroffen.

Erop gewezen dat er thans geen dergelijke maatregelen meer van toepassing zijn, verklaarde de gemachtigde:

“Het klopt dat dit niet langer als een verplichting aan een subsidieontvanger wordt opgelegd. Deze verplichting zou worden overgenomen als een subsidievoorwaarde onder artikel 2, 5^o van het ontwerp.”

Voor zover hiermee wordt bedoeld dat als subsidievoorwaarde wordt bepaald dat tijdens de periode van 1 januari 2022 tot 28 januari 2022 stappen zijn gezet om zo veel mogelijk activiteiten, conform de coronamaatregelen te laten plaatsvinden, kan onder voorbehoud van wat volgt hiermee worden ingestemd.

11.2. In advies 70.066/1/V van 10 september 2021 heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over een gelijkaardige verplichting het volgende opgemerkt:

“13.1. Uit artikel 12, 1^o, van het ontwerp vloeit voort dat een begunstigde van de subsidie verplicht is om stappen te ondernemen om activiteiten zo veel mogelijk te laten plaatsvinden conform de maatregelen, die ter bestrijding van het coronavirus COVID-19, door de overheden werden getroffen.

Een groot deel van de door de overheden ter bestrijding van de COVID-19-pandemie genomen maatregelen zijn dwingend van aard en worden strafrechtelijk gesanctioneerd. De ontworpen bepaling wekt echter de indruk dat een organisatie de subsidie kan ontvangen, zelfs al heeft ze die dwingende maatregelen niet toegepast. Dat kan allicht niet de bedoeling zijn. Minstens moet de organisatie inspanningen doen om de maatregelen in kwestie volledig na te leven en niet zo veel mogelijk. De woorden ‘zo veel mogelijk’ moeten dan ook worden weggelaten.”¹¹

¹¹ Adv.RvS 70.066/1/V van 10 september 2021.

Gevraagd waarom in het licht hiervan in het ontwerp de woorden “zo veel mogelijk” nog steeds worden gebruikt, verklaarde de gemachtigde:

“Hiermee wordt bedoeld dat de organisaties zoveel mogelijk activiteiten laten plaatsvinden rekening houdend met de maatregelen, d.w.z. dat ondanks de hoeveelheid aan maatregelen, activiteiten zoveel mogelijk dienen plaatsvinden met inachtneming van die maatregelen.”

Dit zou beter tot uiting moeten komen in de ontworpen regeling, bijvoorbeeld door te schrijven “zo veel mogelijk activiteiten”.

Artikel 15

12. In artikel 15 van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om de regels inzake de toekenningsvoorwaarden van de subsidie, de subsidieprocedure en het toezicht op de besteding van de subsidie, nader te bepalen.

Een delegatie aan een minister kan enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

Voor zover de machtiging waarin artikel 15 van het ontwerp voorziet beperkt is tot de precisering van hetgeen reeds uit het ontwerp zelf voortvloeit, kan worden aanvaard dat het inderdaad om bijkomstige of detailmatige aangelegenheden gaat.

Hoofdstuk 4

13. Vermits het ontwerp geen hoofdstuk 3 telt, moet de nummering van hoofdstuk 4 worden aangepast.

Artikel 16

14. Naar luid van artikel 16 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking op (lees: met ingang van) 1 april 2022.

Gevraagd naar een verantwoording voor deze terugwerkende kracht, verklaarde de gemachtigde:

“Het is niet de bedoeling om het BVR retroactief in werking te laten treden. Bijgevolg wordt voorgesteld om artikel 16 te vervangen door volgende bepaling ‘Art. 16. Dit besluit treedt in werking op de dag die volgt op de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.’”

De onmiddellijke inwerkingtreding van het te nemen besluit lijkt in dit geval verantwoord te zijn door het gegeven dat de doelgroeporganisaties overeenkomstig artikel 6, tweede lid, van het ontwerp uiterlijk op 30 juni 2022 een aanvraag moeten indienen, voor zover die datum wordt behouden (zie opmerking 10).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH