

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.073 van 17 oktober 2024
in de zaak A. 241.564/VII-42.458**

In zake : de VZW DRYADE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Joost Bosquet
kantoor houdend te 2650 Edegem
Mechelsesteenweg 326
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Joos Roets, Claire Buggenhoudt en Stefan Sottiaux
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Oostenstraat 38, bus 201
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 1 februari 2024 waarbij geen startsubsidie wordt toegekend voor de periode 2024-2026.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 22 april 2024 een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, eerste lid, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: algemeen procedurereglement).

ECLI:BE:RVSCE:2024:ARR.261.073

VII-42.458-1/17

De verwerende partij heeft een verzoekschrift zoals bedoeld in artikel 93, tweede en derde lid, van het algemeen procedurereglement ingediend. De verzoekende partij heeft daarop een antwoordnota ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft op 17 juni 2024 een verslag opgesteld overeenkomstig artikel 93, tweede en derde lid, van het algemeen procedurereglement.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2024.

Staatsraad Peter Sourbron heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gert Opdebeeck, die *loco* advocaat Joost Bosquet verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Joos Roets, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Wettelijk kader en feiten

3.1. Op grond van artikel 11 van het decreet van 29 april 1991 ‘tot vaststelling van de algemene regelen inzake de erkenning en subsidiëring van de milieu-, natuur-, en ruimteverenigingen’ (hierna: het decreet van 29 april 1991), dat inmiddels werd opgeheven door artikel 50 van het decreet van 26 april 2024 ‘tot ondersteuning van omgevingsverenigingen en omgevingsprojecten’, kon de Vlaamse regering, binnen de perken van de begrotingskredieten en onder de in het

decreet vastgestelde regels, subsidies verlenen aan milieu-, natuur- en ruimteverenigingen en voor projecten die de leefmilieukwaliteit, de biodiversiteit of de ruimtelijke kwaliteit bevorderen, of die bijdragen tot klimaatadaptatie of -mitigatie. Luidens artikel 16 van het decreet van 29 april 1991 was de Vlaamse regering gemachtigd om de nadere regels te bepalen voor het verlenen, het handhaven en het opheffen van de erkenning en voor de subsidiëring.

3.2. Aan voormelde bepaling werd uitvoering gegeven door het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015), besluit dat inmiddels werd opgeheven door artikel 67 van het besluit van de Vlaamse regering van 7 juni 2024 ‘tot de erkenning en subsidiëring van omgevingsverenigingen’.

Hoofdstuk 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 maakte een onderscheid tussen vier categorieën van milieu- en natuurverenigingen, met name gewestelijke ledenverenigingen (afdeling 1), regionale ledenverenigingen (afdeling 2), gewestelijke koepelverenigingen (afdeling 3) en gewestelijke thematische verenigingen (afdeling 4). In artikel 11 van hetzelfde besluit werd die laatste categorie als volgt omschreven:

“Een gewestelijke thematische vereniging draagt er vanuit een onderbouwde en organisatie-eigen visie toe bij om korte- en langetermijntransitiedoelen te realiseren.

Een gewestelijke thematische vereniging is een kenniscentrum voor milieu- en/of natuurgerelateerde problemen, uitdagingen en behoeften die relevant zijn voor de regio Vlaanderen.

Een gewestelijke thematische vereniging zet activiteiten op en realiseert een bereik, verspreid over het Vlaamse Gewest.

Een gewestelijke thematische vereniging zet in op informeren, sensibiliseren, educatie en/of activeren van burgers en verschillende actoren in de samenleving omtrent milieu- en/of natuurgerelateerde problemen, uitdagingen en behoeften.

Een gewestelijke thematische vereniging zoekt mee naar oplossingen voor die problemen, uitdagingen en behoeften bij verschillende actoren in de samenleving (overheden, marktactoren, burgers, onderwijs, organisaties), onder meer door de inzet van expertise en door middel van maatschappelijke innovatie.

Een gewestelijke thematische vereniging beschikt over een portfolio van relevante producten, diensten, methodieken of handelingsmodellen, uitgevoerd in de afgelopen twee jaar met een bereik, verspreid over het Vlaamse Gewest, met betrekking tot milieu- en/of natuurgerelateerde problemen, uitdagingen en behoeften waarin de vereniging als kenniscentrum fungeert.”

3.3. Artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 voorzag voor de gewestelijke thematische verenigingen, als enige van de vier categorieën, in de mogelijkheid om aan verenigingen die nog niet erkend waren een startsubsidie toe te kennen die hen moest toelaten zich verder te ontwikkelen om later voor erkenning in aanmerking te komen. Voormelde bepaling luidde op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen werd als volgt:

“De minister kan, binnen de beperkingen van de begrotingskredieten en rekening houdend met de budgettaire implicaties voor de volgende subsidiëeringsperiode, beslissen voor verenigingen die thematisch werken en nog niet erkend zijn, binnen een bepaalde subsidiëeringsperiode in een startsubsidie te voorzien. Die bedraagt 60.000 euro (zestigduizend euro). Een startsubsidie moet nieuwe initiatieven in staat stellen door te groeien naar een stabiele werking als gewestelijke thematische vereniging vanaf de start van de volgende subsidiëeringsperiode.
De subsidiëring gebeurt op basis van een plan van aanpak dat de verdere uitbouw van de vereniging beschrijft. Dat plan van aanpak bevat de elementen, vermeld in artikel 21, § 3.”

Artikel 21 van hetzelfde besluit bepaalde over de aanvraag van een startsubsidie:

“§ 1. Een aanvraag van een startsubsidie voor thematische verenigingen wordt ingediend bij de administratie voor 1 februari van het jaar dat voorgaat aan de start van de subsidie.
§ 2. Een aanvraag van een startsubsidie voor thematische verenigingen bevat de volgende documenten:
1° een volledig ingevuld aanvraagformulier met de gegevens van de vereniging. De administratie stelt dat aanvraagformulier ter beschikking;
2° een plan van aanpak tot de volgende subsidiëeringsperiode;
3° een jaarplanning voor het komende kalenderjaar.
§ 3. Een plan van aanpak toont hoe een thematische vereniging die een aanvraag indient voor een startsubsidie, in de looptijd tot aan de volgende

subsiđeringsperiode kan uitgroeien tot een volwaardige gewestelijke thematische vereniging.

Een plan van aanpak:

1° is gebaseerd op de missie en visie van de vereniging;

2° formuleert de doelstellingen van de vereniging;

3° bevat de beoogde resultaten van de vereniging;

4° omschrijft de wijze en het tijdstip waarop de resultaten geëvalueerd zullen worden;

5° geeft een beeld van de dagelijkse werking en de interne organisatie van de vereniging;

6° bevat een beschrijving van de financiering waarin voorzien wordt;

7° beschrijft een streefbeeld en scenario voor de verdere uitbouw van expertise, de ontwikkeling van een organisatie-eigen visie en de uitrol van de werking over de regio Vlaanderen;

8° is goedgekeurd door het daartoe gemandateerde bestuursorgaan van de vereniging.”

3.4. Het departement Omgeving had als taak te onderzoeken of de aanvraag ontvankelijk was en of de betrokken vereniging voldeed aan de algemene erkenningsvoorwaarden van artikel 11, § 3, van het decreet van 29 april 1991 (artikel 22 van het besluit).

3.5. De aanvraag moest vervolgens worden voorgelegd aan een adviescommissie van onafhankelijke deskundigen, teneinde te worden beoordeeld op basis van “onder meer [...] de volgende evaluatiecriteria” (artikel 23):

“1° de volledigheid van het meerjarenplan of het plan van aanpak;

2° de mate waarin de werking van de vereniging een toetsing aan respectievelijk artikel 2, 8 of 11 doorstaat;

3° de coherentie tussen de verschillende elementen van het meerjarenplan of het plan van aanpak;

4° de vooropgestelde ambitie van het meerjarenplan of het plan van aanpak;

5° de haalbaarheid van het meerjarenplan of het plan van aanpak;

6° de legitimiteit en transparantie van beslissingsstructuren binnen de vereniging.”

3.6. Artikel 24 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 bepaalde:

“De gemotiveerde beslissing van het hoofd van de administratie, gebaseerd op het advies van de adviescommissie, over de erkenning en/of subsidiëring

of de weigering tot erkenning wordt voor 1 juli van het jaar dat voorafgaat aan de volgende subsidiëeringsperiode, met een beveiligde zending aan de vereniging bezorgd.”

3.7. Op 9 juni 2022 ontvangt de verzoekende partij een e-mail van het departement Omgeving waarin wordt gemeld dat de Vlaamse minister heeft beslist “een oproep te lanceren voor startsubsidies voor nieuwe gewestelijke thematische verenigingen”.

3.8. Zij dient op 30 januari 2023 een aanvraag in voor het verkrijgen van een startsubsidie. Daarbij benadrukt de verzoekende partij:

“Binnen de organisatie worden twee financiële stromen strikt gescheiden: enerzijds de startsubsidie en anderzijds de fondsen uit sponsoring, giften en diensten. De startsubsidie wordt ingezet voor personeels- en werkingskosten met betrekking tot kennisopbouw en -verspreiding, empowerment van de partnerorganisaties en beleidsadvies. Initiatieven op het vlak van toepassing en handhaving (vb. personeelsinzet voor procedures en kosten voor advocaten, gerechtsdeurwaarders, rolrechten,...) worden niet met deze middelen gefinancierd. De fondsen uit sponsoring, giften en diensten kunnen voor alle activiteiten ingezet worden. Om de nodige transparantie te garanderen worden de oorsprong en inzet van deze budgetten geoormerkt en kunnen ze boekhoudkundig getraceerd worden.”

3.9. Op 9 februari 2023 deelt de administratie aan de verzoekende partij mee dat de aanvraag volledig en ontvankelijk werd bevonden. Vervolgens stelt de adviescommissie voor om de gevraagde startsubsidie toe te kennen.

3.10. De secretaris-generaal van het departement Omgeving neemt op 23 juni 2023 de volgende beslissing:

“Uw vereniging diende een aanvraag in voor het bekomen van een startsubsidie voor de periode 2024-2026 op basis van het besluit van de Vlaamse Regering houdende de erkenning- en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen van 18 december 2015. Met deze startsubsidie wenst uw vereniging door te groeien naar een stabiele werking als gewestelijke thematische vereniging.

Uw aanvraag werd door de adviescommissie op basis van artikel 23 §2 van hogervermeld besluit positief geadviseerd met volgende dwingende aanbevelingen en suggestie ter verbetering:

Dwingende aanbevelingen:

Klaar uit hoe je je ambitie zult waarmaken (stappenplan, afbakenen prioriteiten) zowel wat de verwachtingen bij de partnerorganisaties betreft als het voorzien in de nodige financiering om de personeelsgroei te realiseren.

Verduidelijk en concretiseer de werking naar het brede publiek.

Suggestie ter verbetering:

Verduidelijk de besluitvorming en de verhouding en rolverdeling tussen de bestuursorganen. Koppel de rol van operationeel directeur/coördinator los van een bestuursfunctie.

Op basis van dit advies beslis ik dat uw vereniging in aanmerking komt voor een startsubsidie.

Als bijlage vindt u het advies van de adviescommissie.

De subsidiëring gaat in op 1 januari 2024 en eindigt op 31 december 2026. De jaarlijkse subsidie bedraagt 60.000 € per jaar en zal jaarlijks binnen de beschikbare begrotingskredieten worden toegekend. De eerste uitbetaling vindt plaats in het voorjaar van 2025 na ontvangst van het eerste voortgangsrapport betreffende het werkingsjaar 2024.

Neem het advies grondig door. De werking van uw vereniging zal opgevolgd worden aan de hand van de jaarlijkse voortgangsrapportering en van de evaluatie door de begeleidingscommissie in 2025. Dwingende aanbevelingen zijn verplichte bijsturingen in de loop van de subsidieperiode. U zal via de jaarlijkse voortgangsrapporten moeten aangeven hoe uw vereniging deze aanbevelingen opvolgt. Suggesties ter verbetering zijn vrijblijvende verbeterpunten. Ook voor deze suggestie ter verbetering is het aangewezen dat u via de jaarlijkse voortgangsrapportering aangeeft of en hoe uw vereniging daarop inspeelt.

Ik wens u veel succes bij de uitvoering van uw plan van aanpak in de komende beleidsperiode. [...].”

3.11. Tijdens de vergadering in het Vlaams Parlement van de commissie voor Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie van 17 oktober 2023 wordt kritiek geuit op het verlenen van subsidies aan “een activistische vzw [...], het inmiddels al beruchte Dryade”, die “met Vlaams belastinggeld rechtszaken start tegen de Vlaamse overheid en die dezelfde overheid met dure procedures op kosten jaagt”, en die “procedeert bij wijze van spreken tegen alles wat beweegt, tegen elke ondernemer klein en groot die een vergunning krijgt” (Vraag om uitleg, Vl. Parl. Comm. Leefmilieu, Natuur, Ruimtelijke Ordening en Energie, nr. 182 (2023-2024)). Een bepaald parlementslid oppert bij

die gelegenheid zelfs de bedenking dat “ernstig werk” moet worden gemaakt van een “uitzuivering” van de subsidies.

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verstrekt over deze kwestie het volgende antwoord:

“[...] Dryade krijgt op dit moment geen subsidies. De acties die Dryade heden onderneemt, zijn dan ook niet met subsidiemiddelen gefinancierd. De vereniging heeft wel een startsubsidie aangevraagd om in aanmerking te komen om in de toekomst subsidies te krijgen. [...] Door mijn administratie werd een beslissing genomen over de ingediende startsubsidieaanvragen. De aanvraag van vijftien verenigingen, waaronder Dryade, werd door de administratie gunstig beoordeeld, waardoor zij eventueel in aanmerking komen. Dan begint het onderzoek naar het dossier, of zij voldoen aan ik weet niet welke voorwaarden.

De secretaris-generaal besliste in uitvoering van artikel 24 van het besluit, gemotiveerd op basis van het advies van de adviescommissie, binnen het beschikbare juridische kader van het besluit en op basis van de argumenten die hem zijn aangereikt, dat Dryade in aanmerking komt voor een startsubsidie. De effectieve jaarlijkse startsubsidie dient echter op basis van artikel 13 [lees: 14] van het besluit toegekend te worden bij ministerieel besluit. Er werd tot op heden nog geen ministerieel besluit genomen met betrekking tot de toekenning van de subsidies, dus ook niet aan Dryade.

Je hebt dus de administratie en je hebt de minister. Ik zal dan ook het dossier, op het moment dat het dossier mij zal worden voorgelegd door mijn administratie, ten gronde bekijken, om te zien of er al dan niet een subsidie wordt toegekend. [...] Ik denk niet dat je juridisch-wettelijk kunt stellen dat wie subsidies krijgt niet meer mag procederen [...]. Men zegt mij dat dat niet gaat. Maar in elk geval heeft Dryade nog geen subsidies. Het dossier wordt voorbereid. De aanvraag wordt ingediend, en vervolgens komt dat bij de minister, die daarover moet beslissen. De dag dat ik beslis, zal ik dat ook meedelen.

[...]

Nogmaals, ik zal niet vooruitlopen op de dossiers en op de vraag wie al dan niet zal worden erkend en of Dryade daar bij zit of niet, of ze voldoen aan de criteria van het Minadecreet (Milieu- en Natuur). Ik stel voor dat de parlementsleden het Minadecreet, dat ze hebben gestemd, bekijken. Daar zitten de criteria in. U kunt deze uiteraard altijd wijzigen.

De verenigingen moeten ten eerste natuurlijk voldoen aan de criteria van het decreet. Dat moeten ze dan jaarlijks rapporteren. Op die manier kunnen ze 60.000 euro per jaar krijgen. Er moet sowieso altijd een rapport zijn, met de activiteiten en wat ze hebben gedaan met die centen. Zodra de dossiers zijn ingediend en volledig zijn - want de administratie vraagt nu bijkomende informatie op -, zal ik dat zeer kritisch bekijken.

Uiteraard willen wij partners die niet tegen ons procederen, maar die de leefomgeving aangenamer maken en die meehelpen aan de doelstellingen die we vanuit Vlaanderen onderschrijven. Dat is, denk ik, de inzet. Ik zal dus alle dossiers zeer gedetailleerd bekijken vooraleer er iets wordt goedgekeurd.”

3.12. Per e-mail van 1 februari 2024 deelt het departement Omgeving aan de verzoekende partij het volgende mee:

“Begin 2023 diende uw vereniging een aanvraag in voor een startsubsidie als bedoeld in artikel 14 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015 houdende de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen. Na een gunstig advies van de adviescommissie ontving u in juni [2023] een bericht van het Departement Omgeving dat uw vereniging in aanmerking komt voor een startsubsidie. Minister Demir heeft het dossier en het advies van de adviescommissie grondig onderzocht. Ze heeft beslist om uw vereniging voor de periode 2024-2026 geen startsubsidie toe te kennen. In bijlage vindt u de beslissing van de minister en een uitgebreide motivering van haar beslissing.”

In de met voorliggend beroep bestreden beslissing van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme wordt het volgende gesteld:

“Begin 2023 diende uw vereniging een aanvraag in voor een startsubsidie als bedoeld in artikel 14 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 18 december 2015, houdende de erkenning en subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen (verder hieronder ‘het BvR’). Na een gunstig advies van de adviescommissie ontving u in juni [2023] een bericht van het Departement Omgeving dat uw vereniging in aanmerking komt voor een startsubsidie. Ik kan u medelen dat ik het advies van de adviescommissie aandachtig heb gelezen, heb besproken in de commissie van het Vlaams Parlement en uw dossier grondig onderzocht.

Uit mijn onderzoek concludeer ik dat de huidige werking van uw vereniging en de toekomstige werking, die u vooropstelt in uw dossier om in de periode 2024-2026 uit te rollen, niet voldoen aan de opdracht die verwacht wordt van een gewestelijke thematische vereniging, zoals bepaald in artikel 11 van het BvR.

Het streefbeeld en groeiscenario, de doelstellingen en het financieel plan, die uitgewerkt zijn in uw dossier, overtuigen me niet dat uw vereniging de startsubsidie zal aanwenden om tegen 2026 uit te groeien tot een volwaardige gewestelijke thematische vereniging, wat de bedoeling is van deze subsidie. Daarom volg ik de beoordeling en het advies dat daaruit voortvloeit van de adviescommissie en de beslissing van de secretaris-generaal van het

Departement Omgeving niet. Ook met de gevraagde aanvullingen door de secretaris-generaal ben ik van mening dat uw organisatie niet voldoet. Ik beslis dan ook in uitvoering van artikel 14 van het Besluit van de Vlaamse Regering, om uw vereniging voor de periode 2024-2026 geen startsubsidie toe te kennen. [...]”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Indien blijkt dat het beroep tot nietigverklaring doelloos is of dat het slechts korte debatten vereist, brengt het lid van het auditoraat daarvan, luidens artikel 93, eerste lid, van het algemeen procedurereglement, onverwijld verslag uit aan de voorzitter van de kamer belast met de zaak. Behoudens een gemotiveerd verzoekschrift en de schriftelijke opmerkingen overeenkomstig artikel 93, tweede en derde lid, van het algemeen procedurereglement, voorziet deze bepaling er niet in dat de partijen na het verslag van de auditeur nog andere procedurestukken kunnen indienen.

Het door de verwerende partij ingediende verzoekschrift wordt uit het debat geweerd in de mate het strekt “tot toepassing van art. 93, zesde lid, van het Procedurereglement”. Hetzelfde geldt voor de “antwoordnota in toepassing van art. 93 PR” van de verzoekende partij in de mate in die nota wordt gerepliceerd op het uit het debat gehouden schriftelijk standpunt van de verwerende partij over de toepassing van de procedure korte debatten.

V. Onderzoek van het eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van de artikelen 11, 14, 22, 23, 24 en 25 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, van het legaliteitsbeginsel, van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel, van de

materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Tevens wordt gesteld dat voor de bestreden beslissing de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbreekt.

Het middel wordt als volgt uiteengezet:

“Doordat, verwerende partij in de bestreden beslissing bepaalt dat verzoekende partij in uitvoering van artikel 14 van het Besluit 2015 niet in aanmerking komt voor een startsubsidie, omdat verzoekende partij niet voldoet aan de opdracht die verwacht wordt van een gewestelijke thematische vereniging, zoals bepaald in artikel 11 van het Besluit 2015 en dit vervolgens verder motiveert op basis van (i) een onderzoek van de actuele werking en (ii) een onderzoek van het plan van aanpak voor een startsubsidie; Terwijl, de secretaris-generaal van het Departement Omgeving op basis van een positief advies van de adviescommissie had beslist dat verzoekende partij in aanmerking komt voor de startsubsidie;

Dat, overeenkomstig het legaliteitsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur de overheid gebonden is door het recht en dus enkel die instrumenten kan inzetten die binnen haar bevoegdheid vallen; dat het legaliteitsbeginsel bovendien bestendigd dat de organen van de uitvoerende macht enkel die bevoegdheden hebben dewelke hen uitdrukkelijk door de wet zijn toegekend, en zij bij delegatie van enkele uitvoeringsaspecten de door hen zelf in de reglementering voorgeschreven bevoegdheden dienen te respecteren;

Dat, overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur rechtssubjecten moeten kunnen vertrouwen op het handelen van de overheid conform haar eigen richtlijnen; dat de rechtssubjecten moeten kunnen voortgaan op het gerechtvaardigd vertrouwen gecreëerd door het rechtskader en de beslissingen die hierbinnen conform dat kader worden getroffen, zodat getroffen beslissingen niet los van enig administratief toezicht of een zuivere legaliteitscontrole kunnen worden teniet gedaan.

Dat, overeenkomstig de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur iedere bestuurshandeling moet steunen op motieven die juridisch relevant zijn en een correcte wettelijke basis hebben, een juiste toepassing maken van die basis en draagkrachtig zijn voor de getroffen beslissing;

Dat, overeenkomstig het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, het bestuur bij het nemen van haar beslissingen rekening dient te houden met alle relevante elementen, haar beslissing steunt op deugdelijke argumenten en bij de feitengaring slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt;

Dat het Besluit 2015 in Hoofdstuk 4 onder ‘Onderafdeling 2. Beoordeling van de aanvraag’ een specifieke procedure (m.i.v. specifieke evaluatiecriteria) bevat voor de beoordeling van een aanvraag tot

(start)subsidie, waarbij de aanvraag wordt voorgelegd aan een adviescommissie en de finale beslissing over de subsidiëring wordt genomen door het hoofd van de administratie, gebaseerd op het advies van de adviescommissie en de toepassing van evaluatiecriteria;

Dat artikel 11 het Besluit 2015, waarop het bestreden besluit is gebaseerd, deel uitmaakt van het ‘Hoofdstuk 2. Categorieën van milieu- en natuurverenigingen’ en louter een beschrijving bevat van gewestelijke thematische verenigingen en dus geen wettige grondslag is om het advies van de adviescommissie en de beslissing van de secretaris-generaal te herzien, en net die criteria beschrijft waarnaar als opstartende vereniging naartoe wordt gewerkt zonder dat deze reeds als voldaan dienen te worden beschouwd;

Dat artikel 14 van het Besluit 2015, waarin aan de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, de organisatorische bevoegdheid wordt verleend om binnen de beperkingen van de begrotingskredieten en rekening houdend met de budgettaire implicaties voor de volgende subsidiëringsperiode, te (kunnen) voorzien in een startsubsidie, geen wettige grondslag is om het advies van de adviescommissie en de beslissing van de secretaris-generaal te herzien;

Zodat, de bestreden beslissing door het advies van de adviescommissie en de beslissing van de secretaris-generaal te herzien met toepassing en verwijzing naar de artikelen 11 en 14 van het Besluit 2015 de in het middel opgenomen wettelijke bepalingen en beginselen schendt.”

Beoordeling

6. In de bestreden beslissing geeft de Vlaamse minister aan dat zij handelt “in uitvoering” van artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015. Op grond van deze, op voorliggend geding nog toepasselijke bepaling, kan de minister “binnen de beperkingen van de begrotingskredieten en rekening houdend met de budgettaire implicaties voor de volgende subsidiëringsperiode”, beslissen om binnen een bepaalde subsidiëringsperiode in een startsubsidie te voorzien voor thematische verenigingen die nog niet erkend zijn.

Met voormelde bepaling is aan de minister de bevoegdheid toevertrouwd om, binnen het kader van de gestelde budgettaire restricties, het stelsel van startsubsidies voor thematische verenigingen op algemene wijze te initiëren.

7. Blijkens de duidelijke tekst van artikel 24 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 komt het aan het hoofd van de administratie toe om bij “gemotiveerde beslissing” uitspraak te doen over de aanvragen tot subsidiëring van milieu- en natuurverenigingen, met inbegrip van de aanvragen van niet erkende thematische verenigingen voor het verkrijgen van een startsubsidie als bedoeld in artikel 21, § 1, van hetzelfde besluit. Artikel 14 van het besluit van de Vlaamse regering van 18 december 2015 biedt geen rechtsbasis voor de opvatting dat de minister zijn of haar zienswijze over de toekenning van een startsubsidie aan een bepaalde vereniging in de plaats zou kunnen stellen van de beslissing van de secretaris-generaal van het departement Omgeving.

8. Het eerste middel is gegrond.

9. De beslechting van het geschil ten gronde kan worden afgedaan in korte debatten, in de zin van artikel 93 van het algemeen procedurereglement.

VI. Verzoek tot toepassing van artikel 36, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

10. De verzoekende partij acht het aangewezen om de Vlaamse minister, bevoegd voor leefmilieu, te verplichten “binnen een termijn van drie maanden na de betekening van [het] arrest een nieuwe beslissing te nemen over de toekenning van de startsubsidie 2024-2026”.

Beoordeling

11. De vernietiging van de bestreden beslissing op grond van de vaststelling dat de Vlaamse minister van Omgeving niet bevoegd was om uitspraak te doen over de toekenning van een startsubsidie aan de verzoekende partij, brengt mee dat op het verzoek tot toepassing van artikel 36, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet moet worden ingegaan. Door de vernietiging van de bestreden beslissing herleeft trouwens de rechtsverlenende

beslissing van de secretaris-generaal van het departement Omgeving van 23 juni 2023 waarbij de gevraagde startsubsidie voor de periode 2024-2026 aan de verzoekende partij werd toegekend.

VII. Toepassing van artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

12. De verwerende partij vraagt dat zij in de gelegenheid wordt gesteld om een herstelbeslissing te nemen overeenkomstig de procedure die in artikel 38 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State is uitgewerkt.

Beoordeling

13. Alleen al op grond van de vaststelling dat het voorwerp van voorliggend beroep niet behoort tot een van de in artikel 65/1 van het algemeen procedurereglement vermelde categorieën van geschillen die in uitvoering van artikel 38, § 10, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State door de Koning zijn aangeduid als administratieve rechtshandelingen die voor een herstelprocedure in aanmerking komen, kan op de vraag van de verwerende partij niet worden ingegaan.

VIII. Toepassing van artikel 14ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

14. In “uiterst ondergeschikte orde” stuurt de verwerende partij aan op de handhaving van de gevolgen van de bestreden beslissing gedurende een periode van zes maanden. Dit moet volgens haar vermijden dat de bevoegde Vlaamse minister, die er hoe dan ook toe gehouden is om binnen de vastgestelde begrotingskredieten te blijven, “noodgrepen moet uitoefenen die nadelig zijn voor andere projecten of verenigingen”, te meer omdat andere subsidiebeslissingen “op losse schroeven” zouden komen te staan. De tijdelijke handhaving van de gevolgen van de bestreden beslissing zou de minister toelaten de budgettaire implicaties van de vernietiging te bestuderen en desgevallend de nodige budgetten vrij te maken.

Beoordeling

15. Artikel 14^{ter} van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bepaalt:

“Op verzoek van een verwerende of tussenkomende partij, en als de afdeling bestuursrechtspraak het nodig oordeelt, wijst ze die gevolgen van de vernietigde individuele akten of, bij wege van algemene beschikking, die gevolgen van de vernietigde reglementen aan, die als definitief moeten worden beschouwd of voorlopig gehandhaafd worden voor de termijn die ze vaststelt.

De in het eerste lid bedoelde maatregel kan enkel worden bevolen om uitzonderlijke redenen die een aantasting van het legaliteitsbeginsel rechtvaardigen, bij een met bijzondere redenen omklede beslissing en na een tegensprekelijk debat. Deze beslissing kan rekening houden met de belangen van derden.”

16. De partij die vraagt om de gevolgen van een akte van individuele strekking, zoals de thans bestreden beslissing, te behouden, moet aannemelijk maken dat de nadelige gevolgen van de nietigverklaring van de bestreden akte kennelijk zwaarder wegen dan het rechtsherstel dat verbonden is aan de nietigverklaring van dezelfde akte.

Er moet meer bepaald bewezen worden dat de vernietiging, specifiek vanuit het oogpunt van de rechtszekerheid, onaanvaardbare gevolgen zal hebben en dat, om uitzonderlijke redenen, weliswaar een tempering kan worden gerechtvaardigd van een onvoorwaardelijke nietigverklaring door de uitwerking ervan in de tijd te moduleren. Het kan echter niet worden aanvaard dat, via het voormelde artikel 14^{ter}, de gevolgen van de nietigverklaring volledig teniet worden gedaan en het arrest dat de nietigverklaring uitspreekt, volledig wordt uitgehold.

17. Anders dan de verwerende partij het klaarblijkelijk ziet, sorteert de vernietiging van de beslissing tot weigering van een startsubsidie aan de verzoekende partij geen effecten voor andere thematische verenigingen die voor dezelfde periode 2024-2026 wel een startsubsidie hebben verkregen. Het definitief

karakter van deze rechtsverlenende handelingen wordt immers niet aangetast doordat ook aan de verzoekende partij dergelijke subsidie wordt verleend. Voor het overige worden de budgettaire besognes die gebeurlijk gepaard gaan met de uitvoering van het vernietigingsarrest niet in aanmerking genomen als uitzonderlijke reden die een aantasting van het legaliteitsbeginsel zou kunnen rechtvaardigen.

18. Het verzoek om de gevolgen van de vernietigde beslissing te handhaven wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de beslissing van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme van 1 februari 2024 waarbij geen startsubsidie wordt toegekend voor de periode 2024-2026.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als de vernietigde beslissing.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zeventien oktober tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	De voorzitter
--------------------	----------------------

Elisabeth Impens	Peter Sourbron
-------------------------	-----------------------