RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 77.091/16
van 25 oktober 2024

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘om een oproep voor de subsidiëring van een vormingsplan te lanceren’

‡LW-CFKYPEGEB-HHAJBVT‡

Op 27 september 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 ministerieel besluit ‘om een oproep voor de subsidiëring van een vormingsplan te lanceren’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 22 oktober 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Ronald VAN CROMBRUGGE, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 oktober 2024.

*

‡LW-CFKYPEGEB-HHAJBVT‡

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Landbouw strekt ertoe om een oproep te lanceren voor de subsidiëring van vormingsplannen in de landbouw en bijenteelt.

Artikel 1 van het ontwerp omvat een aantal definities. Artikel 2 bepaalt dat een oproep wordt gelanceerd om een vormingsplan te subsidiëren, terwijl artikel 3 de beschikbare subsidiebedragen voor de vormingsplannen vaststelt. Artikel 4 bepaalt de elementen die een vormingsplan dient te omvatten. Artikel 5 bepaalt de thema's, vormingstypes en doelgroepen waarvoor een vormingsplan kan worden georganiseerd en uitgevoerd. Artikel 6 bepaalt de uiterste datum waarbinnen vormingsplannen kunnen worden ingediend. Artikel 7 bepaalt de ontvankelijkheidsvoorwaarden waaraan de vormingsplannen dienen te voldoen. Artikel 8 bepaalt dat de selectieprocedure verloopt conform artikel 53 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 'tot toekenning van steun voor de uitwisseling van kennis en verspreiding van informatie in de landbouwsector'. Artikel 9 bepaalt de wegingsfactoren voor de selectiecriteria aan de hand waarvan de aanvragen tot subsidiëring zullen worden beoordeeld. Artikel 10 bepaalt de minimale score die een vormingsplan dient te behalen om voor subsidiëring in aanmerking te komen. Artikel 11 maakt de geselecteerde vormingsplannen openbaar. Artikel 12 bepaalt dat het te nemen besluit op de datum van ondertekening ervan in werking treedt.

RECHTSGROND

3. Het ontwerp vindt, onder voorbehoud van wat hierna wordt uiteengezet, rechtsgrond in de artikelen 52, eerste en tweede lid, 53, zevende lid, en 54, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023.

Deze bepalingen vinden op hun beurt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 12, tweede lid en 15, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid'.

4. Overeenkomstig artikel 4, 2°, van het ontwerp dient een vormingsplan de voor- en achternaam, de functie, het telefoonnummer en het e-mailadres van de contactpersoon bij de aanbieder van de vormingen te vermelden. Die bepaling regelt bijgevolg de verwerking van persoonsgegevens. Voor deze verwerking van persoonsgegevens moet bijkomend rechtsgrond worden gezocht in artikel 121 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023, dat op zijn beurt rechtsgrond vindt in artikel 7, § 5, van het decreet van 18 juni 2013.

‡LW-CFKYPEGEB-HHAJBVT‡

5. Artikel 9 beoogt de wegingsfactoren voor de verschillende selectiecriteria, vermeld in artikel 53, derde tot zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 vast te stellen. Daartoe kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 53, zevende lid, van datzelfde besluit, dat als volgt luidt:

> "De minister bepaalt de wegingsfactoren voor de verschillende selectiecriteria, vermeld in het derde tot en met het zesde lid."

Uit die bepaling volgt dat de minister voor elk van de verschillende vormingsplannen vermeld in artikel 53, derde tot zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 waarvoor een oproep wordt gelanceerd, een afzonderlijke set met wegingscriteria moet vaststellen, zoals gebeurt in artikel 9, derde lid, van het ontwerp.

In het licht daarvan is artikel 9, tweede lid, van het ontwerp, dat de helft van het beschikbare subsidiebedrag beoogt toe te kennen op basis van het enkele criterium (weging 100 %) dat een "hoog gemiddeld aantal deelnemers is bereikt per vorming", echter problematisch. Op die manier wordt immers afbreuk gedaan aan de specifieke selectiecriteria die de Vlaamse Regering in artikel 53, derde tot zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 heeft vastgesteld per vormingsplan. Voor de starterscursussen en de opleidingen inzake fytolicenties worden de selectiecriteria zo herleid tot een enkel subcriterium van het selectiecriterium "trackrecord" dat alle gewicht krijgt (respectievelijk de artikelen 53, derde lid, 3), e), en 53, vierde lid, 6°, c), van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023). Voor de vormingsplannen als vermeld in artikel 35, 7°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 en voor de lerende netwerken wordt op die manier zelfs een wegingsfactor vastgesteld voor een selectiecriterium dat niet van toepassing is.[1] Hoewel de minister enige beoordelingsvrijheid heeft om te kiezen uit de "mogelijke" selectiecriteria vermeld in artikel 53, derde tot zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023, gaat hij de grenzen van de delegatie in artikel 53, zevende lid, te buiten indien hij de gehanteerde selectiecriteria en wegingsfactoren niet voldoende afstemt op de gedifferentieerde regimes die de Vlaamse Regering heeft uitgewerkt per type vormingsplan. *A fortiori* mag hij geen wegingsfactoren vaststellen voor selectiecriteria die de Vlaamse Regering niet als relevant heeft aangemerkt voor een bepaald type vormingsplan.

Bovendien wordt de beoordelingsvrijheid van de minister verder beperkt door het grondwettelijk gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel en het vrij verkeer van diensten, zodat erover moet worden gewaakt dat de gehanteerde selectiecriteria en bijhorende wegingsfactoren niet tot gevolg hebben dat evenwaardige vormingsprojecten zonder redelijke verantwoording ongelijk worden behandeld of dat nieuwe initiatieven – mogelijk ook van aanbieders buiten het Vlaamse Gewest – de toegang tot de markt wordt ontzegd.

Bijgevolg kan artikel 9, tweede lid, van het ontwerp geen doorgang vinden.

[1] In het geval van de vormingsprojecten als vermeld in artikel 35, 7°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 is er in artikel 53, vijfde lid, 4°, van dat besluit weliswaar sprake van een selectiecriterium 'bereik' maar dat is niet gebaseerd op het aantal deelnemers uit het verleden, maar op de potentiële doelgroepen. In het geval van de lerende netwerken is het criterium 'bereik' (artikel 53, zesde lid, 2°) zelfs volledig losgekoppeld van het aantal deelnemers.

‡LW-CFKYPEGEB-HHAJBVT‡

VOORAFGAANDE VORMVEREISTEN

6. Het ontwerp bevat in artikel 4 bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Artikel 36, lid 4, van 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)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens of van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

ALGEMENE OPMERKING

7. Artikel 4, 2°, van het ontwerp bepaalt dat een vormingsplan de voor- en achternaam, de functie, het telefoonnummer en het e-mailadres van de contactpersoon dient te omvatten. Overeenkomstig artikel 11 van het ontwerp worden de geselecteerde vormingsplannen openbaar gemaakt. Uit de samenlezing van beide artikelen volgt dat ook de in artikel 4, 2°, bedoelde persoonsgegevens van de geselecteerde vormingsplannen openbaar zullen worden gemaakt.

Gelet op het beginsel van minimale gegevensverwerking, voorgeschreven door artikel 5, lid 1, c), van de algemene verordening gegevensbescherming, dient te worden nagegaan of de in het ontworpen besluit vooropgestelde gegevensverwerking noodzakelijk is om de met deze verwerking nagestreefde doelstelling te bereiken. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> “De reden voor het opvragen van deze gegevens is om op vlotte wijze te kunnen communiceren met het betreffende algemene vormingscentrum of het vormingscentrum voor bijenteelt.”

De vraag rijst of deze doelstelling uitsluitend kan worden bereikt door persoonsgegevens openbaar te maken van de natuurlijke persoon die als contactpersoon voor het vormingscentrum optreedt, of dat het volstaat om enkel de contactgegevens van het vormingscentrum zelf te publiceren.[2] Bijgevolg dienen de stellers van het ontwerp te onderzoeken

[2] Die gegevens worden krachtens artikel 4, 1°, van het ontwerp eveneens verwerkt.

‡LW-CFKYPEGEB-HHAJBVT‡

of bij de openbaarmaking van de vormingsplannen de bekendmaking van persoonsgegevens van natuurlijke personen kan worden vermeden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

8.1. Het verdient aanbeveling om in het opschrift de woorden “een vormingsplan” te vervangen door de woorden “vormingsplannen”, teneinde niet de indruk te wekken dat slechts een vormingsplan zal worden gesubsidieerd, wat in tegenspraak zou zijn met het opzet van het ontwerp.

Eenzelfde opmerking geldt voor artikel 2 van het ontwerp.

8.2. Bovendien verdient het aanbeveling om in het opschrift tot uiting te brengen om welk soort vormingsplannen het gaat.

Aanhef

9. Gelet op wat hierboven werd uiteengezet over de rechtsgrond, dient de aanhef te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 121 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023.

10. De artikelen 55 en 56 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 strekken het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond, zodat deze bepalingen uit de rubriek “Rechtsgrond” dienen te worden weggelaten. Hetzelfde geldt voor artikel 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013.

11. Het verdient aanbeveling om in de aanhef te verwijzen naar de specifieke normonderdelen die de nodige rechtsgrond bieden voor het ontwerp, in plaats van naar die normen in hun geheel.

Artikel 6

12. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat de vormingsplannen bij de bevoegde entiteit ingediend kunnen worden tot en met 4 november 2024. Gelet op de datum waarop de adviesaanvraag werd ingediend, komt deze datum als weinig realistisch voor en dient deze te worden vervangen door een datum die de kandidaten voldoende tijd laat om een aanvraagdossier in te dienen.

‡LW-CFKYPEGEB-HHAJBVT‡

Artikel 8

13. Artikel 8 van het ontwerp bepaalt dat de selectieprocedure verloopt conform artikel 53 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023, zonder dat die procedure nader wordt uitgewerkt.

Vermits de selectieprocedure in elk geval overeenkomstig artikel 53 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 dient te verlopen, is artikel 8 van het ontwerp overbodig, zodat die bepaling uit het ontwerp moet worden weggelaten.

Artikel 12

14. Artikel 12 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op de dag van de ondertekening ervan. Daarover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> “Het is de bedoeling dat het besluit onmiddellijk in werking treedt zodra het ondertekend is, zodat de lancering van de oproep zo snel mogelijk kan gelanceerd worden en op die manier de toekenningsbesluiten nog voor het einde van 2024 te kunnen finaliseren.”

Die regeling strookt niet met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Zolang het te nemen besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtzoekenden niet wanneer het door minister werd ondertekend en kunnen zij evenmin weten dat het in werking is getreden. Bovendien zal het besluit noodzakelijkerwijze bekendgemaakt worden na de ondertekening ervan, zodat daardoor ook feitelijk terugwerkende kracht zou worden verleend aan het te nemen besluit. Vermits het ontworpen besluit betrekking heeft op het vaststellen van een subsidiëringsprocedure is de juridische fictie van de retroactieve werking in de praktijk niet werkbaar, aangezien dergelijke procedurele bepalingen berusten op feitelijke handelingen en gebeurtenissen.

Opdat de spoedeisendheid van het te nemen besluit zou worden verzoend met de eisen inzake rechtszekerheid is het nodig te bepalen dat het besluit ten vroegste in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

‡LW-CFKYPEGEB-HHAJBVT‡

SLOTOPMERKING

15. Gelet op het aantreden van een nieuwe Vlaamse Regering moet de minister met zijn actuele officiële titel[3] in de aanhef en in de ondertekeningsformule worden vermeld.[4]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Pierre LEFRANC

[3] Overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 30 september 2024 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’ is dat Jo Brouns, Vlaams minister van Omgeving en Landbouw.

[4] Zie het model 3 bij de omzendbrief VR 2019/4 Wetgevingstechniek.

‡LW-CFKYPEGEB-HHAJBVT‡