



Datum van  
inontvangstneming

:

22/06/2021

**Zaak C-277/21**

**Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie**

**Datum van indiening:**

29 april 2021

**Verwijzende rechter:**

Raad van State (België)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

31 maart 2021

**Verzoekende partijen:**

Secrétariat général de l'Enseignement catholique ASBL (SeGEC)

Fédération des Établissements libres subventionnés indépendants ASBL (FELSI)

Groupe scolaire Don Bosco à Woluwe-Saint-Lambert ASBL

École fondamentale libre de Chênée ASBL

Collège Saint-Guibert de Gembloux ASBL

Collège Saint-Benoît de Maredsous ASBL

Pouvoir Organisateur des Centres PMS libres te Woluwé

**Verwerende partij:**

Instituut voor de Nationale Rekeningen (INR)

---

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**XVe kamer**

**ARREST**

nr. 250.287 van 31 maart 2021



## **I. Voorwerp en feiten van het geding**

- 1 De Europese Unie beschikt over juridische instrumenten voor het toezicht op het begrotingsbeleid van de lidstaten, met name over een statistisch instrument, het „Europees systeem van nationale en regionale rekeningen” (hierna „ESR”), dat vergelijkbare informatie moet verschaffen over de structuur en de ontwikkeling van de economieën van de lidstaten.
- 2 Het huidige ESR, ook wel „ESR 2010” genoemd, is opgezet bij verordening (EU) nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie (PB 2013, L 174, blz. 1).
- 3 Bijlage A bij deze verordening onderscheidt vijf elkaar uitsluitende binnenlandse institutionele sectoren die tezamen de totale binnenlandse economie vormen, te weten:
  - a) niet-financiële vennootschappen (S.11);
  - b) financiële instellingen (S.12);
  - c) overheid (S.13);
  - d) huishoudens (S.14);
  - e) instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens (S.15).
- 4 De sector overheid (S.13) wordt onderverdeeld in de subsectoren „centrale overheid” (S.1311), „deelstaatoverheid” (S.1312), „lagere overheid” (S.1313) en „socialezekerheidsfondsen” (S.1314) (punt 2.31, tabel 2.1).
- 5 De sector overheid is de sector die bepalend is voor de toepassing van de begrotingsnormen.
- 6 Naast het „officieel” onderwijs, dat door publiekrechtelijke rechtspersonen wordt georganiseerd en gefinancierd, bestaat er in België een „gesubsidieerd vrij” onderwijs, al dan niet confessioneel, dat door privaatrechtelijke rechtspersonen wordt georganiseerd maar grotendeels door de overheid wordt gefinancierd. De katholieke scholen vormen de grootste groep „gesubsidieerde vrije” scholen.
- 7 Op dit gebied wordt onder „inrichtende macht” verstaan de „publiekrechtelijke rechtspersoon of de privaatrechtelijke rechtspersoon die verantwoordelijk is voor de school” en, onder „vrije school”, „de door de [...] Gemeenschap gesubsidieerde school die wordt georganiseerd door een privaatrechtelijke rechtspersoon”.
- 8 De voor het onderzoek van de zaak nuttige feiten zijn deels reeds uiteengezet in arrest nr. 241.461 van 9 mei 2018, dat door de verwijzende rechter tussen dezelfde partijen is gewezen en waarnaar de onderhavige verwijzingsbeslissing verwijst.
- 9 In die eerste zaak vorderden verzoekende partijen de nietigverklaring van een besluit waarbij eerste verzoekster ten behoeve van het ESR 2010 werd ingedeeld

in de sector overheid. Aangezien dit besluit werd ingetrokken, is het beroep niet-ontvankelijk verklaard.

Verder vorderden verzoekende partijen de nietigverklaring van de indeling, ten behoeve van het ESR, van gesubsidieerde katholieke scholen in de sector overheid. Die indeling zou ofwel zijn voortgevloeid uit een passage in de nota die de motivering van het eerste besluit vormde, ofwel, zoals verzoekende partijen in de loop van het geding hebben aangegeven, uit een afzonderlijk besluit van 19 april 2017 dat zij voornemens waren aan te vechten maar dat in het beroepschrift niet als zodanig was vermeld. De Raad van State heeft geoordeeld dat de nota op zich geen voor beroep vatbare handeling was en heeft het tweede beroep derhalve verworpen.

- 10 Op 28 maart 2018 heeft de verwerende partij een nieuw besluit vastgesteld waarbij de inrichtende machten van het gesubsidieerd vrij onderwijs (confessioneel en niet-confessioneel) (hierna: „inrichtende machten”) in de sector overheid (S.13) werden ingedeeld. Dit nieuwe besluit heeft het besluit van 19 april 2017 en een ander besluit van 28 september 2017 met dezelfde inhoud impliciet ingetrokken. Het besluit van 28 maart 2018 vormt de bestreden handeling.
- 11 De indeling in de sector overheid (S.13), subsector van de deelstaatoverheid met uitzondering van socialezekerheidsfondsen (S.1312), houdt voor de betrokken instellingen de verplichting in om bepaalde informatie en gegevens aan het Instituut voor nationale rekeningen te verstrekken, een bijzondere boekhouding te voeren en een beperking van hun bevoegdheid om schulden aan te gaan en bijgevolg van hun mogelijkheid tot het doen van investeringen.

#### Verzoekende partijen

- 12 A.s.b.l. Secrétariat général de l’Enseignement catholique  
  
Volgens haar statuten heeft eerste verzoekster tot doel haar leden (inrichtende machten van het katholieke onderwijs, katholieke internaten, enz.) te helpen „bij het vervullen van hun functionele publieke taak op het gebied van opvoeding en onderwijs, met inachtneming van het katholieke onderwijsproject zoals omschreven in het document ‚Missie van de christelijke school ’[...]”.
- 13 A.s.b.l. Fédération des Établissements Libres Subventionnés Indépendants  
  
Tweede verzoekster overkoepelt de inrichtende machten van het vrije onderwijs en stelt zich volgens haar statuten „in hoofdzaak ten doel, aan al haar leden volledige informatie te verschaffen over projecten die in voorbereiding zijn [...], zich in de overlegcommissies te laten vertegenwoordigen en de specifieke belangen van haar leden te behartigen”.
- 14 De vijf verzoekende partijen, a.s.b.l. Groupe scolaire Don Bosco te Woluwé-Saint-Lambert, École fondamentale libre de Chênée, Collège Saint Guibert de

Gembloux, Collège Saint-Benoît de Maredsous en inrichtende macht van de Centres PMS libres te Woluwé

zijn de inrichtende machten van gesubsidieerde vrije confessionele onderwijsinstellingen en psycho-medisch-sociale centra.

Verwerende partij

- 15 In België is het Instituut voor Nationale Rekeningen (hierna: „INR”) belast met de opstelling van de door het ESR voorgeschreven statistische gegevens en met het daartoe indelen van de verschillende economische actoren in de sectoren en subsectoren die in bijlage A bij verordening nr. 549/2003 vermeld worden.

**II. Toepasselijke bepalingen**

**A. *Unierecht***

*1. ESR – Bijlage A bij verordening nr. 549/2003*

- 16 Relevante bepalingen

„1.01 Het Europese systeem van rekeningen (hierna het ‚ESR 2010’ of het ‚ESR’ genoemd) is een internationaal compatibel boekhoudkundig raamwerk voor een systematische en uitvoerige beschrijving van een totale economie (een regio, land of groep landen), de elementen waaruit deze economie is opgebouwd en haar betrekkingen met andere totale economieën. [...]

1.34 Sectorrekeningen worden gecreëerd door eenheden in sectoren onder te brengen [...].

1.35 Het is belangrijk dat duidelijke, deugdelijke criteria voor de classificatie van entiteiten in sectoren worden vastgesteld.

De publieke sector bestaat uit alle in de economie ingezeten institutionele eenheden waarover de overheid zeggenschap heeft. De particuliere sector bestaat uit de overige ingezeten eenheden.

In tabel 1.1 zijn de criteria aangegeven die worden gebruikt om het onderscheid te maken tussen de publieke en de particuliere sector, en in de publieke sector tussen de sector overheid en de sector vennootschappen in handen van de overheid, en in de particuliere sector tussen de sector izw’s [instellingen zonder winstoogmerk] t.b.v. huishoudens en de sector particuliere vennootschappen.

**Tabel 1.1**

<b>Criteria</b>	<b>In handen van de overheid (publieke sector)</b>	<b>In particuliere handen (particuliere sector)</b>
-----------------	--	---

Niet-marktoutput	Overheid	Izw's t.b.v. huishoudens
Marktoutput	Vennootschappen in handen van de overheid	Particuliere vennootschappen

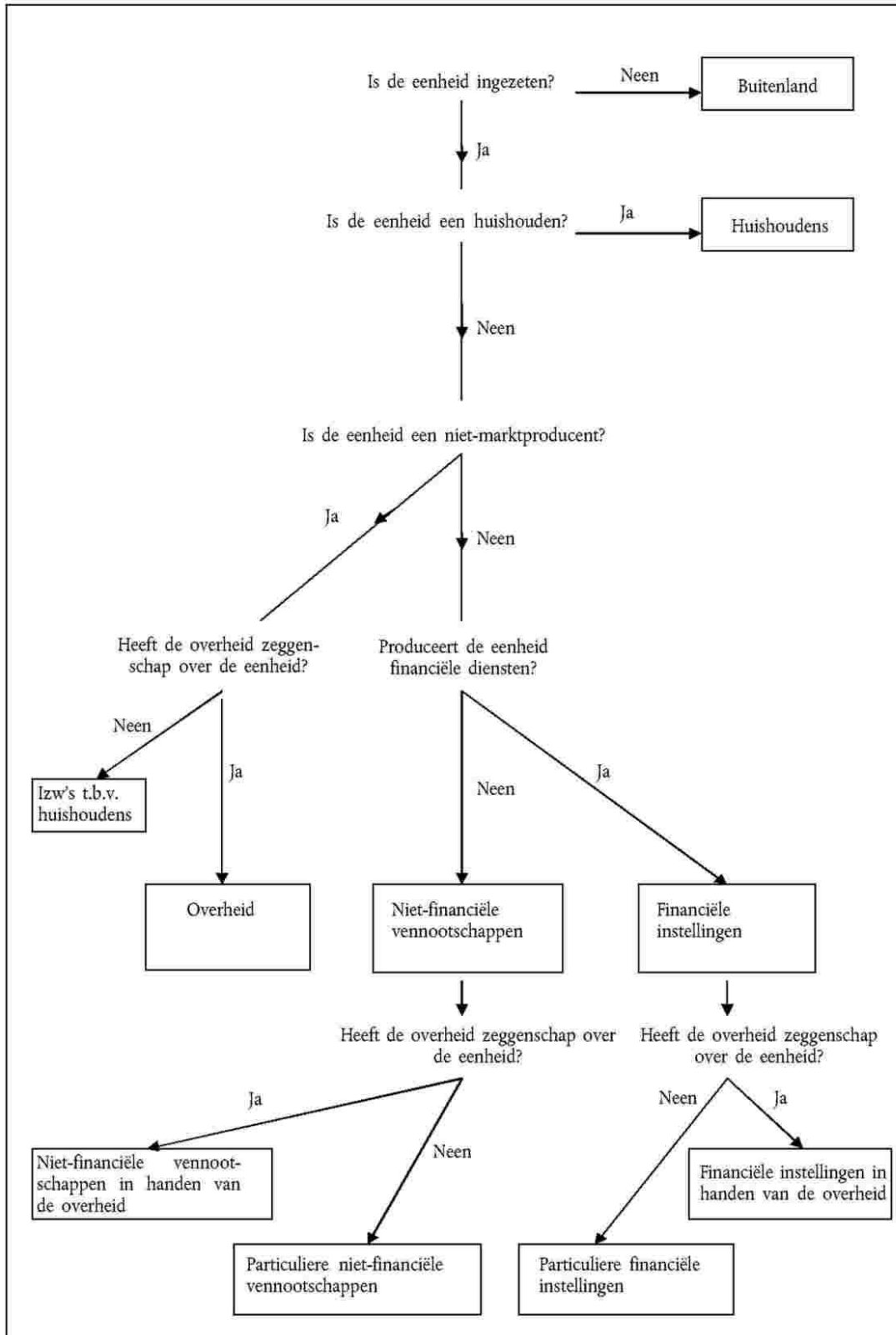
1.36 Zeggenschap wordt gedefinieerd als de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van een institutionele eenheid te bepalen. Verdere bijzonderheden in verband met de definitie van zeggenschap worden gegeven in punten 2.35 tot en met 2.39. [...]

1.57 Institutionele eenheden zijn economische entiteiten die zelfstandig goederen en activa kunnen bezitten, verplichtingen kunnen aangaan en economische activiteiten en transacties met andere eenheden kunnen verrichten. Voor het ESR-systeem zijn de institutionele eenheden ingedeeld in vijf elkaar uitsluitende binnenlandse institutionele sectoren:

- a) niet-financiële vennootschappen;
- b) financiële instellingen;
- c) overheid;
- d) huishoudens;
- e) instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens. [...]

2.12 *Definitie:* een institutionele eenheid is een economische entiteit die wordt gekenmerkt door zelfstandige beslissingsbevoegdheid bij de uitoefening van haar hoofdfunctie. Een ingezeten eenheid wordt beschouwd als een institutionele eenheid in het economische gebied waar zij haar belangrijkste economische belangencentrum heeft wanneer zij zelfstandige beslissingsbevoegdheid bezit en een volledige boekhouding voert dan wel in staat is een volledige boekhouding op te stellen. [...]

### **Schema 2.1 – Indeling van eenheden in sectoren**



[...]

**Overheid (S.13)**

2.111 *Definitie*: de sector overheid (S.13) bestaat uit institutionele eenheden die niet-marktproducenten zijn waarvan de output voor individueel of collectief verbruik is bestemd, en die worden gefinancierd uit verplichte betalingen door eenheden die tot andere sectoren behoren, en institutionele eenheden die zich in hoofdzaak bezighouden met de herverdeling van het nationale inkomen en vermogen.

2.112 Tot sector S.13 behoren bijvoorbeeld de volgende institutionele eenheden: [...]

c) instellingen zonder winstoogmerk met eigen rechtspersoonlijkheid die niet-marktproducent zijn en waarover de overheid zeggenschap heeft; [...]

2.133 De sector overheid is onderverdeeld in vier subsectoren: [...]

b) deelstaatoverheid (m.u.v. socialezekerheidsfondsen) (S.1312); [...]

***Deelstaatoverheid (m.u.v. socialezekerheidsfondsen) (S.1312)***

2.115 *Definitie*: de subsector deelstaatoverheid (m.u.v. socialezekerheidsfondsen) (S.1312) bestaat uit die typen van bestuursinstellingen die afzonderlijke institutionele eenheden zijn en die bepaalde overheidsfuncties, met uitzondering van het beheer van socialezekerheidsfondsen, uitoefenen op een lager niveau dan de centrale overheid en op een hoger niveau dan de institutionele eenheden van de lagere overheid.

Subsector S.1312 omvat ook de instellingen zonder winstoogmerk waarover de deelstaatoverheid zeggenschap heeft en waarvan de bevoegdheid beperkt is tot het economische gebied van de deelstaat. [...]

***Instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. huishoudens (S.15)***

2.129 *Definitie*: de sector instellingen zonder winstoogmerk (izw's) ten behoeve van huishoudens (S.15) bestaat uit izw's met rechtspersoonlijkheid die werken ten behoeve van huishoudens en die particuliere niet-marktproducent zijn. De voornaamste middelen van deze instellingen zijn vrijwillige bijdragen, in geld of in natura, van huishoudens in hun hoedanigheid van consument, betalingen door de overheid en inkomen uit vermogen.

2.130 [...] Niet-markt-IZW's t.b.v. huishoudens waarover de overheid zeggenschap heeft, worden ingedeeld in de sector overheid (S.13). [...]

2.39 Voor instellingen zonder winstoogmerk met eigen rechtspersoonlijkheid moeten de volgende vijf indicatoren voor zeggenschap in aanmerking worden genomen:

- a) de benoeming van functionarissen;
- b) de bepalingen van bevoegdheid verlenende instrumenten;



- c) contractuele overeenkomsten;
- d) de mate van financiering;
- e) de risicogrootte voor de overheid.

Zoals bij ondernemingen kan één enkele indicator in sommige gevallen voldoende zijn om te besluiten dat er sprake is van zeggenschap; in andere gevallen kunnen meerdere indicatoren tezamen wijzen op zeggenschap. [...]

### ***Bij de sector overheid ingedeelde izw's***

20.13 Instellingen zonder winstoogmerk (izw's) die geen marktproducent zijn en onder zeggenschap van een overheidsinstelling staan, worden tot de sector overheid gerekend. [...]

Zeggenschap over een izw wordt gedefinieerd als de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van die izw vast te stellen. Algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen, zijn niet relevant bij de bepaling of een eenheid onder zeggenschap van de overheid staat. Of de overheid zeggenschap over een izw heeft, wordt bepaald aan de hand van de volgende vijf indicatoren:

- a) de benoeming van functionarissen;
- b) andere bepalingen in het bevoegdheid verlenende instrument, zoals de verplichtingen in het statuut van de izw;
- c) contractuele overeenkomsten;
- d) de mate van financiering;
- e) de mate van blootstelling aan risico's.

Een enkele indicator kan voldoende zijn om zeggenschap vast te stellen. Indien een izw die hoofdzakelijk door de overheid wordt gefinancierd, echter in staat blijft haar beleid of programma tot op aanzienlijke hoogte zelf te bepalen terwijl aan de criteria van de andere indicatoren wordt voldaan, wordt zij niet als onder zeggenschap van de overheid beschouwd. In de meeste gevallen wijst een combinatie van indicatoren op zeggenschap door de overheid. Een besluit op basis van deze indicatoren houdt een beoordeling in. [...]

### **Zeggenschap van de overheid**

20.18 Zeggenschap over een entiteit is de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van die entiteit vast te stellen. [...]

20.306 Alle institutionele eenheden die onder de publieke sector vallen, zijn ingezeten eenheden waarover de overheid zeggenschap heeft, hetzij direct hetzij indirect via een aantal eenheden binnen de publieke sector samen. Onder zeggenschap over een entiteit wordt verstaan het vermogen om het algemeen beleid van die entiteit te bepalen. Dit wordt hieronder nader beschreven. [...]

### **Zeggenschap in de publieke sector**

20.309 Onder zeggenschap over een tot de publieke sector behorende ingezeten eenheid wordt verstaan het vermogen om het algemene beleid van die eenheid te bepalen. Dat kan zijn door middel van de directe rechten van een enkele eenheid of de collectieve rechten van vele eenheden. De volgende indicatoren van zeggenschap moeten in aanmerking worden genomen:

- a) het recht om de meerderheid van functionarissen, directieleden enz. te benoemen of te ontslaan, of om hun benoeming tegen te houden [...];
- b) het recht om belangrijk personeel te benoemen of te ontslaan, of om de benoeming ervan tegen te houden: [...];
- c) het recht om een meerderheid van de leden van belangrijke commissies van de entiteit te benoemen of te ontslaan, of om hun benoeming tegen te houden: [...];
- d) eigendom van de meerderheid van de stemrechten: [...];
- e) rechten op grond van speciale aandelen en opties: [...];
- f) recht op zeggenschap via contracten: [...];
- g) recht op zeggenschap op grond van leningovereenkomsten of toestemming om te lenen: geldgevers leggen vaak controlemaatregelen op als voorwaarden voor het verstrekken van een lening. Als de publieke sector bij het verstrekken van een lening, of ter beperking van zijn risico bij een garantie, controlemaatregelen oplegt die strenger zijn dan de voorwaarden die een bank aan een vennootschap in de particuliere sector zou opleggen, is dit een indicatie van zeggenschap. Als een entiteit om toestemming van de publieke sector moet vragen om een lening te kunnen opnemen, is dit eveneens een indicatie van zeggenschap;
- h) zeggenschap door buitensporige regelgeving: als regelgeving zo strikt is dat deze feitelijk het algemene beleid van de onderneming dicteert, is dat een vorm van zeggenschap. In sommige gevallen kan er sprake zijn van een vergaande regelgevende betrokkenheid door de overheid, met name bij monopolies en geprivatiseerde nutsbedrijven wanneer er een aspect van openbaardienstverlening is. Die betrokkenheid kan belangrijke gebieden betreffen, zoals de prijsstelling, zonder dat de entiteit de zeggenschap over het algemene beleid uit handen geeft. Wanneer een entiteit er zelf voor kiest om in een sterk gereguleerde omgeving actief te worden of te zijn, duidt dat erop dat zij niet onder zeggenschap van de overheid staat;
- i) overige: zeggenschap kan ook worden verworven door wettelijke bevoegdheden of rechten die in het statuut van de entiteit zijn opgenomen, bijvoorbeeld om activiteiten, doelstellingen en operationele aspecten te beperken, begrotingen goed te keuren of om te voorkomen dat de entiteit haar statuut wijzigt, zichzelf ontbindt, dividenden goedkeurt dan wel haar relatie met de publieke sector beëindigt. Een entiteit die volledig of nagenoeg volledig door de publieke sector wordt gefinancierd, wordt geacht onder zeggenschap van de

overheid te staan indien de controlemaatregelen voor die financieringsstroom zo restrictief zijn dat zij het algemene beleid op dat vlak dicteren.

20.310 Elk classificatievraagstuk moet op zijn eigen waarde worden beoordeeld en niet alle voornoemde indicatoren hoeven voor elk individueel geval van belang te zijn. Bepaalde indicatoren, zoals in punt 20.309, onder a), c) en d), zijn op zich al voldoende om zeggenschap te constateren. Voor de overige geldt dat een aantal afzonderlijke indicatoren gezamenlijk kunnen wijzen op zeggenschap [...]”.

## *2. Rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie*

- 17 Het Hof heeft met betrekking tot deze bepalingen geoordeeld als volgt (arrest van 11 september 2019, FIG en FISE, C-612/17 en C-613/17, EU:C:2019:705):

„34. Om te bepalen in welke sector een ingezeten institutionele eenheid die geen huishouden is, zoals een izw, moet worden ondergebracht, dient te worden nagegaan of zij marktproducent of niet-marktproducent is, zodat een onderscheid kan worden gemaakt tussen entiteiten die wel en entiteiten die niet bij de vennootschappen moeten worden ingedeeld. Wat betreft entiteiten die geen marktactiviteiten verrichten, moet worden bepaald of deze al dan niet onder zeggenschap van de overheid staan. Zo ja, dan zal de niet-markteenheid worden ingedeeld in de sector van de overheid, terwijl zij in het andere geval zal worden ingedeeld bij de izw's ten behoeve van huishoudens. Deze indelingsmethode vloeit meer bepaald voort uit de in onderlinge samenhang gelezen punten 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 en 20.17 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013.

35. Het algemene begrip ‚zeggenschap’ wordt op een soortgelijke manier omschreven in de punten 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 en 20.309 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, te weten als de bevoegdheid of het vermogen om het algemene beleid of programma van een eenheid of entiteit te bepalen of vast te stellen. In punt 20.309 van deze bijlage – dat is opgenomen in het gedeelte van hoofdstuk 20 van die bijlage dat betrekking heeft op de publieke sector, waartoe met name de overheid en de onder zeggenschap van de overheid staande eenheden of entiteiten behoren – worden negen algemene indicatoren voor zeggenschap vermeld aan de hand waarvan kan worden bepaald of een ingezeten eenheid met het oog op haar indeling in de publieke sector kan worden geacht onder zeggenschap van de overheid te staan, met dien verstande dat overeenkomstig punt 20.310 van bovengenoemde bijlage een aantal van die indicatoren naargelang van het geval mogelijk niet relevant zijn.

36. In dit verband zij opgemerkt dat de definitie van het in punt 20.309 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 vermelde begrip ‚zeggenschap over een tot de publieke sector behorende ingezeten eenheid’ bedoeld is om te gelden voor alle institutionele eenheden, ongeacht hun rechtsvorm.

37. Punt 20.15 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 heeft meer bepaald betrekking op de kwestie van de zeggenschap van de overheid over izw's. In punt 20.15, eerste volzin, van bijlage A bij deze verordening staat te lezen dat ‚[z]eggenschap over een izw wordt gedefinieerd als de bevoegdheid om het algemene beleid of programma van die izw vast te stellen’. In deze bepaling wordt gepreciseerd dat het bestaan van zeggenschap niet kan worden afgeleid uit algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen, en worden vijf indicatoren voor zeggenschap vermeld die in aanmerking moeten worden genomen om te bepalen of de overheid zeggenschap over een izw heeft. Deze vijf indicatoren worden ook weergegeven in punt 2.39 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, met enkele redactionele verschillen naargelang van de taalversie. Vastgesteld dient te worden dat in de punten 20.15 en 2.39 van die bijlage dezelfde kwestie wordt behandeld en dat met deze punten dezelfde doelstelling wordt nagestreefd, meer bepaald te preciseren welke indicatoren voor zeggenschap van toepassing zijn op izw's, zodat die punten ondanks de redactionele verschillen in onderlinge samenhang moeten worden uitgelegd en als een en dezelfde bepaling moeten worden beschouwd.

38. Bovendien moet worden geconstateerd dat het begrip zeggenschap in punt 20.309 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 wordt gedefinieerd met het oog op de afbakening van de publieke sector in het algemeen en dat datzelfde begrip in de één enkele bepaling vormende punten 2.39 en 20.15 wordt gedefinieerd om een onderscheid te maken tussen izw's die wel en izw's die niet tot de publieke sector behoren, zodat beide definities tevens dezelfde doelstelling nastreven en ten aanzien van izw's kunnen worden toegepast op dezelfde entiteiten. Vastgesteld moet dus worden dat die twee bepalingen elkaar aanvullen, zodat zij gezamenlijk en op geharmoniseerde wijze moeten worden toegepast om te bepalen of een eenheid onder de publieke dan wel de particuliere sector valt, en bijgevolg om te bepalen of zij, in het geval van een izw, overeenkomstig punt 3.31 juncto punt 20.13 van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 onder de sector van de overheid valt dan wel een izw ten behoeve van huishoudens is.

[...]

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) Het begrip ‚algemene door de overheid vastgestelde regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen’ in de zin van punt 20.15, tweede volzin, van bijlage A bij [verordening nr. 549/2013] moet aldus worden uitgelegd dat het zich uitstrekt tot elke regelgevende betrokkenheid van een tot de publieke sector behorende eenheid die regelgeving uitvaardigt of toepast die ertoe strekt om alle instellingen die de activiteit in kwestie uitoefenen, zonder onderscheid en op dezelfde wijze te onderwerpen aan algemene, ruime en abstracte voorschriften of aan algemene richtsnoeren, voor zover die regelgeving niet tot gevolg kan hebben dat, met name door het ‚buitensporige’ karakter ervan

in de zin van punt 20.309, onder h), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013, het algemene beleid of programma van die instellingen feitelijk wordt gedicteerd.

- 2) Het begrip ‚bevoegdheid om het algemene beleid of programma van [een instelling zonder winstoogmerk (izw)] vast te stellen’ in de zin van punt 20.15, eerste volzin, van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 moet worden uitgelegd als het vermogen van een overheidsinstelling om op duurzame en permanente wijze een daadwerkelijke en aanzienlijke invloed uit te oefenen op de vaststelling en verwezenlijking van de doelstellingen, activiteiten en operationele aspecten van de izw alsook van de strategische richtsnoeren en beleidslijnen die de izw voornemens is te volgen bij de uitoefening van die activiteiten. In zaken zoals in de hoofdgedingen staat het aan de nationale rechter om, aan de hand van de in punt 2.39, onder a) tot en met e), en punt 20.15, onder a) tot en met e), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 vermelde indicatoren voor zeggenschap en aan de hand van de overeenkomstige, op izw’s van toepassing zijnde indicatoren voor zeggenschap als bedoeld in punt 20.309 van bijlage A bij die verordening, na te gaan of een overheidsinstelling [...], als overheid zeggenschap heeft over [institutionele eenheden] die zijn opgericht in de vorm van izw’s [...]. Daartoe dient die rechter overeenkomstig punt 2.39, laatste volzin, punt 20.15, vijfde tot en met achtste volzin, en punt 20.310 van bijlage A bij die verordening een algehele waardering te verrichten die naar haar aard een beoordeling inhoudt. [...]”.

### *Nationaal recht*

- 18 Sinds de vaststelling van de Belgische Grondwet in 1831 geldt in België het beginsel van vrijheid van onderwijs. Meningsverschillen over het belang dat moet worden gehecht aan het door de overheid georganiseerde officiële onderwijs en aan het door particulieren georganiseerde vrije, al dan niet confessionele onderwijs, hebben geleid tot politieke spanningen, soms „schoolstrijd” genaamd, die hebben geleid tot fluctuerende wetgeving naargelang van de opeenvolgende regeringen, waardoor in de 19e eeuw en in het begin van de 20e eeuw nu eens de ene en dan weer de andere vorm van onderwijs werd bevoordeeld. Om een einde te maken aan deze spanningen is, na een compromis tussen de belangrijkste politieke partijen van het land, de wet van 29 mei 1959 tot wijziging van sommige bepalingen van de onderwijswetgeving – de zogenoemde Schoolpactwet – vastgesteld, die met name voorziet in het beginsel van financiering van alle erkende vormen van onderwijs om de kosteloosheid van het verplichte onderwijs te garanderen. Deze wet is gewijzigd bij wet van 11 juli 1973 en vervolgens bij verschillende decreten van de gefedereerde entiteiten (hierna: „Schoolpact”).
- 19 Bij de overdracht van het onderwijs aan de Gemeenschappen in 1988 zijn sommige van de in die wet vervatte beginselen opgenomen in de grondwettelijke bepaling die de vrijheid van onderwijs waarborgt, het huidige artikel 24, waarin het volgende wordt bepaald:

„§ 1. Het onderwijs is vrij; elke preventieve maatregel is verboden; de bestraffing van de misdrijven wordt alleen door de wet of het decreet geregeld.

De gemeenschap waarborgt de keuzevrijheid van de ouders.

De gemeenschap richt neutraal onderwijs in. De neutraliteit houdt onder meer in, de eerbied voor de filosofische, ideologische of godsdienstige opvattingen van de ouders en de leerlingen.

De scholen ingericht door openbare besturen bieden, tot het einde van de leerplicht, de keuze aan tussen onderricht in een der erkende godsdiensten en de niet-confessionele zedenleer.

§ 2. Zo een gemeenschap als inrichtende macht bevoegdheden wil opdragen aan een of meer autonome organen, kan dit slechts bij decreet, aangenomen met een meerderheid van twee derden van de uitgebrachte stemmen.

§ 3. Eenieder heeft recht op onderwijs, met eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden. De toegang tot het onderwijs is kosteloos tot het einde van de leerplicht.

Alle leerlingen die leerplichtig zijn, hebben ten laste van de gemeenschap recht op een morele of religieuze opvoeding.

§ 4. Alle leerlingen of studenten, ouders, personeelsleden en onderwijsinstellingen zijn gelijk voor de wet of het decreet. De wet en het decreet houden rekening met objectieve verschillen, waaronder de eigen karakteristieken van iedere inrichtende macht, die een aangepaste behandeling verantwoorden.

§ 5. De inrichting, erkenning of subsidiëring van het onderwijs door de gemeenschap wordt geregeld door de wet of het decreet.”

- 20 Het Grondwettelijk Hof heeft met betrekking tot deze grondwettelijke bepaling geoordeeld als volgt (arrest van 8 november 2018, nr. 152/2018):

“B.6.4 De bij artikel 24, § 1, van de Grondwet gewaarborgde vrijheid van onderwijs impliceert voor privépersonen de mogelijkheid om, zonder voorafgaande toestemming en onder voorbehoud van de inachtneming van de fundamentele rechten en vrijheden, naar eigen inzicht onderwijs in te richten en te laten verstrekken, zowel naar de vorm als naar de inhoud, bijvoorbeeld door scholen op te richten die hun eigenheid vinden in bepaalde pedagogische of onderwijskundige opvattingen.

Die vrijheid belet evenwel niet dat de bevoegde wetgever, teneinde de kwaliteit en de gelijkwaardigheid te verzekeren van het verplichte onderwijs of van het onderwijs dat met overheidsmiddelen wordt verstrekt,

maatregelen vermag te nemen die op de onderwijsinstellingen in het algemeen van toepassing zijn, ongeacht de eigenheid van het door hen verstrekte onderwijs.

B.6.5 De in artikel 24, § 1, van de Grondwet gedefinieerde vrijheid van onderwijs veronderstelt dat de inrichtende machten die niet rechtstreeks van de gemeenschap afhangen, onder bepaalde voorwaarden aanspraak kunnen maken op subsidiëring vanwege de gemeenschap.

Het recht op subsidiëring wordt beperkt, enerzijds, door de mogelijkheid voor de gemeenschap om de subsidies te verbinden aan vereisten die te maken hebben met het algemeen belang, onder andere die van een kwaliteitsonderwijs, de inachtneming van normen in verband met de schoolbevolking en de gelijke toegang tot het onderwijs en, anderzijds, door de noodzaak om de beschikbare financiële middelen te verdelen onder de verschillende opdrachten van de gemeenschap.

De vrijheid van onderwijs kent bijgevolg beperkingen en verhindert niet dat de decreetgever voorwaarden van financiering en subsidiëring oplegt die de uitoefening van die vrijheid beperken.

Dergelijke maatregelen kunnen als dusdanig niet worden beschouwd als een inbreuk op de vrijheid van onderwijs. Dit zou wel het geval zijn wanneer zou blijken dat de concrete beperkingen die daardoor aan die vrijheid worden gesteld, niet adequaat of onevenredig zouden zijn ten aanzien van het nagestreefde doel.”

### **III. Argumenten van partijen**

#### **A. *Verzoekende partijen***

- 21 Het enige middel is gericht tegen de indeling door de verwerende partij van de inrichtende machten in de subsector „deelstaatoverheid” (S. 1312) in de zin van het ESR 2010.
- 22 Verzoekende partijen zetten uiteen dat de inrichtende machten „instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens (izw’s)” zijn (S.15).
- 23 De bepalingen van het Schoolpact bevestigen de vrijheid om een onderwijsinstelling op te richten en het recht van de inrichtende macht om subsidies te verkrijgen, mits aan bepaalde algemene voorwaarden is voldaan, en bevestigen dat de inrichtende macht, afgezien van de naleving van deze voorwaarden, die verband houden met het algemene kader van de organisatie van de scholen en het onderwijs, door de Gemeenschappen op geen enkele wijze wordt beïnvloed. Verzoeksters verwijzen met name naar de artikelen 24 (vrijheid van onderwijs) en 27 (vrijheid van vereniging) van de Grondwet.

- 24 De inrichtende machten staan niet onder de zeggenschap van de overheid en zijn verenigingen zonder winstoogmerk waarvan geen enkele overheidsinstantie deel uitmaakt; zij beschikken over een ruime pedagogische vrijheid.
- 25 Voor de inrichtende machten vormt subsidiëring een aanzienlijke financieringsbron, maar dit zou niet tot gevolg hebben dat hun algemene beleid wordt beïnvloed, aangezien de normen die de toekenning van deze exploitatiesubsidies regelen de inrichtende machten alle vrijheid laten om deze te gebruiken, de controle op het gebruik van de werkingstoelagen en de weddetoelagen achteraf wordt uitgeoefend, en niets eraan in de weg staat dat de inrichtende machten de subsidies op eigen kosten overschrijden.
- 26 Indien wordt aanvaard dat een overheidsinstantie zeggenschap over de inrichtende machten uitoefent, houdt dat een inbreuk in op alle Europese bepalingen die de „zeggenschap” van de publieke sector over instellingen zonder winstoogmerk (izw) regelen, alsmede op de nationaalrechtelijke bepalingen die de vrijheid van onderwijs en vereniging waarborgen en die het recht op wedde- en werkingstoelagen regelen.
- 27 Het document met als titel „Analyse du classement sectoriel des pouvoirs organisateurs de l’enseignement libre subventionné (confessionnel et non confessionnel) selon SEC 2010” [analyse van de sectorindeling van de inrichtende machten van het gesubsidieerd vrij onderwijs (confessioneel en niet-confessioneel) volgens het ESR 2010] zou een onjuiste motivering van de bestreden handeling vormen.
- 28 Dit document zou niet de criteria toepassen van de punten 2.38, 2.39 en 20.15 van bijlage A bij het ESR, zoals uiteengezet in de punten 20.309 en 20.310 van die tekst, maar enkel punt 20.15 ervan in herinnering brengen, zonder rekening te houden met de andere bepalingen die het bestaan van zeggenschap van de Gemeenschappen over de inrichtende machten uitsluiten.
- 29 Het financieringscriterium is niet doorslaggevend wanneer een izw de vrijheid behoudt om haar beleid en programma op significante wijze te bepalen. Het statuut van het personeel van de betrokken instellingen verschilt van dat van het officiële onderwijs. Uit het ESR blijkt dat het bestaan van een algemeen regelgevingskader niet het bewijs oplevert dat er sprake is van zeggenschap en evenmin dat de marge van vrijheid van de bevoegdheden van de inrichtende machten ten aanzien van hun personeel wordt beperkt. De subsidiëring van de bezoldigingen van de personeelsleden is voor de inrichtende machten van het vrije onderwijs een recht in de zin van het in artikel 24 van de Grondwet neergelegde beginsel van vrijheid van onderwijs, en vormt geen bewijs van enige zeggenschap.
- 30 Er bestaat geen band van ondergeschiktheid tussen de personeelsleden en de Franse Gemeenschap, aangezien de inrichtende macht de werkgever blijft en de personeelsleden geen ambtenaar zijn. De inrichtende machten zijn, mits de in het decreet neergelegde voorrangsregels in acht worden genomen, vrij in de keuze van



de leerkrachten die zij in dienst nemen, en de leerkrachten worden aangesteld op basis van een arbeidsovereenkomst die de inrichtende macht met inachtneming van een opzeggingstermijn eenzijdig kan beëindigen.

- 31 De in de betrokken begrotingen opgenomen vergoedingen hebben enkel betrekking op de weddetoelagen van de leerkrachten van het gesubsidieerd vrij-onderwijsnet, en niet op alle vergoedingen die worden betaald door de inrichtende machten, die ook niet-gesubsidieerde werknemers in dienst hebben. In deze begrotingen zijn niet alle middelen en uitgaven van de inrichtende machten opgenomen en bijgevolg tonen zij niet aan dat de rekeningen van de inrichtende machten met die van de Franse Gemeenschap worden geconsolideerd.
- 32 De Franse Gemeenschap dekt niet alle „risico's”, noch alle leningen. Elk verzoek tot borgstelling voor een lening geeft aanleiding tot een advies van het vertegenwoordigings- en coördinatieorgaan waarbij de inrichtende machten zijn aangesloten, en de Franse Gemeenschap is niet bevoegd om een inrichtende macht te verbieden op de markt vrijelijk leningen aan te gaan.
- 33 De door de verwerende partij aangevoerde vormen van „beïnvloeding” zijn ofwel onjuist, ofwel houden eenvoudigweg verband met het wettelijke kader dat aan elke inrichtende macht in het vrije onderwijs wordt opgelegd.

#### ***B. Verwerende partij***

- 34 De verwerende partij is van mening dat de gesubsidieerde vrije scholen „afzonderlijke institutionele eenheden” in de zin van punt 2.12 van het ESR zijn en dat hetzelfde geldt voor hun inrichtende machten, die niet losstaan van de „scholen”. Bij de indeling van de onderwijsinstellingen in de sectoren S. 1312 gaat zij uit van de onderwijsactiviteit waarvoor een schoolregeling geldt, en bijgevolg van de inrichtende macht die verantwoordelijk is voor de uitvoering en de naleving van die regeling.
- 35 De instellingen in het gesubsidieerd vrij onderwijs staan onder de zeggenschap van de overheid in de zin van het ESR, met name omdat de onderwijsactiviteit nagenoeg volledig door de publieke sector wordt gefinancierd en omdat, teneinde voor deze financiering in aanmerking te komen, de schoolwetgeving en -regeling moeten worden nageleefd (zie punt 45).
- 36 De activiteiten van de door de Franse Gemeenschap gesubsidieerde scholen voor vrij onderwijs worden beschouwd als een functionele openbare dienst, te weten een dienst die door particulier initiatief wordt georganiseerd ten behoeve van de gehele bevolking of een deel daarvan, teneinde een taak van algemeen belang op zich te nemen.
- 37 Het onderwijzend personeel van deze instellingen wordt rechtstreeks en volledig door de Franse Gemeenschap betaald en hun statuut komt overeen met dat van een ambtenaar; hun arbeidsovereenkomst wordt strikt geregeld door het decreet. De

keuze van het personeel waarvan salaris in de vorm van weddetoelagen wordt betaald, is niet vrij, maar wordt voorgeschreven door de ter zake geldende regeling (aanwerving, aanstelling, selectie, bevordering, bepaling van administratieve posten, enz.), op basis een model dat nagenoeg identiek is aan de regels voor het personeel van het officiële onderwijs. Het statuut van het onderwijzend personeel van de gesubsidieerde vrije scholen voorziet in een tuchtregeling, een pensioenregeling en een eed die vergelijkbaar zijn met of gelijk zijn aan die voor ambtenaren. Slechts 5 % van de bezoldigingen van de vrije scholen zou niet door weddetoelagen maar door werkingstoelagen of met de eigen middelen van de scholen worden gefinancierd.

- 38 De gesubsidieerde vrije scholen maken gebruik van de door de Franse Gemeenschap geboden borgstelling en intresttoelagen op leningen voor de financiering van schoolgebouwen, en hun investeringsuitgaven worden door de regering aan strikte voorwaarden onderworpen. Gemiddeld werd tussen 2016 en 2018 bijna 75 % van de leningen van de vrije scholen gedekt door een overheidsgarantie.
- 39 Uit de „nagenoeg volledige” financiering van de vrije scholen door de Franse Gemeenschap volgt dat deze Gemeenschap een aanzienlijk deel van het aan de activiteit van de onderwijsinstellingen verbonden risico draagt [punt 20.15, onder e), van het ESR].
- 40 De scholen zijn enkel werkelijk vrij in de keuze van de onderwijsmethoden. Belangrijke onderdelen van het algemene beleid inzake gesubsidieerd vrij onderwijs, zoals de programma's en inhoud van de lessen, de gelijkwaardigheid van het niveau van de examens, de selectiecriteria en het statuut van het onderwijzend personeel, een aanzienlijk deel van de investeringen en leningen, de regels voor de inschrijving en de uitsluiting van leerlingen, de schoolkosten die van de ouders kunnen worden verlangd, het soort keuzemogelijkheid en het soort afdeling dat kan worden georganiseerd, en de regels voor het overgaan naar een volgende klas, worden hetzij door de overheid vastgesteld, hetzij door haar goedgekeurd of aan strikte regels onderworpen. Deze regelingen zijn enkel van toepassing op gesubsidieerde vrije scholen (confessioneel en niet-confessioneel) en niet op particuliere scholen, die door de Franse Gemeenschap niet zijn erkend, geen financiering van deze Gemeenschap ontvangen en door haar aan geen enkele verplichting worden onderworpen. De normen die voor het gesubsidieerd vrij onderwijs gelden zijn dus geen algemene normen die op alle onderwijsinstellingen van toepassing zijn.
- 41 Bovendien worden tal van instellingen die geacht worden functioneel autonoom en onafhankelijk te zijn, zoals regulators of openbare omroepen, niettemin in de sector overheid (S. 13) ingedeeld.
- 42 Ten slotte is de in artikel 24 van de Grondwet verankerde vrijheid van onderwijs niet onverenigbaar met een van overheidswege uitgeoefende zeggenschap of inrichting van de scholen. Deze vrijheid is onlangs door tal van decreten beperkt

om schoolsegregatie tegen te gaan. Die decreten hebben de regels voor vrije instellingen volledig veranderd. Het Constitutionele Hof zou in het algemeen het beginsel hebben bekrachtigd dat de vrijheid van onderwijs zich niet verzet tegen een regularisatie van de inschrijvingen. Tot slot kan worden gesteld dat de inrichtende machten alleen in aanmerking te komen voor subsidies wanneer zij zich onderwerpen aan een toenemend aantal eisen die hun vrijheid van onderwijs en vereniging beperken teneinde een grotere gelijkheid van toegang tot het onderwijs tot stand te brengen en discriminatie van leerlingen terug te dringen.

#### **IV. Beoordeling door de Raad van State**

43 Het enige middel is gericht tegen de indeling door de verwerende partij van de „inrichtende machten van het gesubsidieerd vrij onderwijs (confessioneel en niet-confessioneel)” in de subsector „deelstaatoverheid” (S. 1312) in de zin van het ESR 2010.

44 Het onderzoeksdocument waarmee die beslissing wordt gemotiveerd, omvat uiteenlopende overwegingen die worden overgenomen en nader ontwikkeld in de argumenten van verwerende partij die zijn weergegeven in de punten 34 tot en met 38 hierboven. Bovendien bevat dat document de volgende vragen en stellingen:

„[...]”

1. Zijn inrichtende machten institutionele eenheden?

[...] vastgesteld moet worden dat inrichtende machten als afzonderlijke institutionele eenheden moeten worden beschouwd [...].

2. Staan inrichtende machten onder de zeggenschap van de overheid?

[...]

In dit verband blijkt met name dat de onderwijsactiviteit in de zin van het ESR 2010 volledig of nagenoeg volledig door de publieke sector wordt gefinancierd en dat deze financiering afhankelijk is van de naleving door de inrichtende macht van de schoolwetgeving en -regeling.

[...]

De zeggenschap van de overheid in de zin van het ESR 2010 over de scholen voor gesubsidieerd vrij onderwijs staat dus vast.

3. Zijn inrichtende machten marktproducenten?

[...]

Inrichtende machten zijn bijgevolg entiteiten die geen marktactiviteiten verrichten.

### Conclusie

Concluderend kan worden gesteld dat de inrichtende machten in het gesubsidieerd vrij onderwijs (confessioneel en niet-confessioneel) onder de zeggenschap van de overheid staan en niet-marktproducenten zijn. Bijgevolg moeten zij worden geconsolideerd in de sector overheid (S. 13), meer in het bijzonder in de sector deelstaatoverheden (S. 1312), aangezien zij onder de zeggenschap van de Franse Gemeenschap staan.

[...] [Wanneer een izw als inrichtende macht] activiteiten uitoefent die geen verband houden met haar taak als inrichtende macht [onderwijs (filantropische, sociale, culturele of andere activiteiten), blijft zij] ingedeeld in de sector instellingen zonder winstoogmerk ten behoeve van huishoudens (S. 15)".

- 45 Hoewel niet wordt betwist dat de inrichtende machten die de rechtsvorm van vereniging zonder winstoogmerk hebben aangenomen, als instellingen zonder winstoogmerk in de zin van het ESR kunnen worden beschouwd, verschillen partijen van mening over de vraag of deze instellingen „onder de zeggenschap van de overheid staan”. Volgens het Hof van Justitie „[staat] de zeggenschap van de overheid over een izw [vast] indien de overheid in staat is – dat wil zeggen de bekwaamheid, de mogelijkheid of het vermogen heeft – om overwegende invloed uit te oefenen op het algemene beleid of programma van de izw” (arrest van 11 september 2019, FIG en FISE, C-612/17 en C-613/17, EU:C:2019:705, punt 59).
- 46 Voorts heeft het Hof aangegeven dat „de vraag of institutionele eenheden zoals de FIG en de FISE onder zeggenschap van een overheidsinstelling als het CONI staan, geen verband [kan] houden met de vraag of de betrokken overheidsinstelling een beslissende invloed kan uitoefenen op het beheer of op het besluitvormingsvermogen van een institutionele eenheid die ter zake per definitie over volledige autonomie beschikt, maar [...] het er veeleer om [gaat] te bepalen of die overheidsinstelling ondanks deze autonomie in staat is de institutionele eenheid te sturen en op enigerlei wijze te beïnvloeden wanneer deze eenheid haar doelstellingen, activiteiten en strategische richtsnoeren vaststelt en verwezenlijkt” (arrest van 11 september 2019, FIS en FISE, C-612/17 en C-613/17, EU:C:2019:705, punt 77).
- 47 De verwerende partij brengt in haar analyse weliswaar de vijf in punt 20.15 van het ESR bedoelde indicatoren voor zeggenschap in herinnering, maar in haar uiteenzettingen legt zij de nadruk op slechts drie daarvan: de mate van financiering, de „andere bepalingen in het bevoegdheid verlenende instrument” en de mate van blootstelling aan risico’s.
- 48 De Franse Gemeenschap financiert het vrij onderwijs met drie soorten subsidies:

- weddetoelagen voor het personeel, die – onder dezelfde voorwaarden inzake bekwaamheden en ambten – gelijk zijn aan de bezoldigingen van het onderwijzend personeel van de Franse Gemeenschap;
  - forfaitaire werkings- en uitrustingstoelagen, variërend naargelang van het niveau, de vorm en het type onderwijs;
  - toelagen voor de bouw en de inrichting van de gebouwen, die ook worden toegekend ten belope van de voorziene begrotingskredieten en volgens andere modaliteiten dan die welke gelden voor het door de overheid georganiseerde onderwijs.
- 49 Op grond van deze regeling kan worden aangenomen dat het gesubsidieerd vrij onderwijs hoofdzakelijk door de overheid wordt gefinancierd. Zoals in punt 20.15 van het ESR uitdrukkelijk wordt vermeld, kan op basis van het financieringscriterium op zich echter niet worden vastgesteld of sprake is van zeggenschap indien een izw in staat blijft haar beleid of programma tot op aanzienlijke hoogte zelf te bepalen met inachtneming van de andere indicatoren.
- 50 De analyse van de verwerende partij is hoofdzakelijk gebaseerd op de verschillende voorwaarden die de inrichtende machten in het vrij onderwijs moeten aanvaarden om voor die subsidies in aanmerking te komen, te weten:
- de schoolprogramma's worden door de Franse Gemeenschap ministerieel goedgekeurd;
  - verplichte naleving van het decreet van 24 juli 1997, dat de prioritaire taken bepaalt van het basisonderwijs en het secundair onderwijs en de structuren organiseert die het mogelijk maken deze uit te voeren („takendecreet”), regels vaststelt voor zowel de structuur van het onderwijs als de eigenlijke pedagogische opties, voorziet in een controle van de inschrijvings- en uitsluitingsvoorwaarden, van de besluiten van de klassenraden en van de financiële bijdrage, de hergroepering van de schoolinrichtingen binnen de gestructureerde netten regelt en vereist dat opvoedkundige, pedagogische en inrichtingsprojecten worden ontwikkeld en activiteitenverslagen worden verstrekt;
  - de Franse Gemeenschap voert controles en inspecties uit die in het bijzonder betrekking hebben op de onderwezen vakken, het onderwijspeil en de toepassing van de taalwetten, met uitzondering van de opvoedkundige methoden;
  - per klas, afdeling, niveau of andere onderverdelingen wordt, behoudens ministeriële vrijstelling, een minimumaantal leerlingen opgelegd.
- 51 Deze overwegingen hebben in wezen betrekking op het in punt 20.309, onder h), van het ESR vermelde criterium betreffende de „zeggenschap door buitensporige regelgeving”, dat van toepassing is wanneer de „regelgeving zo strikt is dat deze

feitelijk het algemene beleid van de onderneming dicteert”. Dienaangaande wordt in dat punt benadrukt dat „[er] [i]n sommige gevallen [...] sprake [kan] zijn van een vergaande regelgevende betrokkenheid door de overheid, met name bij monopolies en geprivatiseerde nutsbedrijven wanneer er een aspect van openbare dienstverlening is”. Hoewel vrij onderwijs niet kan worden geacht te zijn „geprivatiseerd”, neemt dit niet weg dat het gaat om een functionele openbare dienst waarop een tamelijk uitgebreide regeling van toepassing is.

- 52 De verschillende door de verwerende partij aangevoerde elementen wijzen erop dat de activiteit van verzoekende partijen in vergaande mate aan regelgeving is onderworpen, maar aangezien in de rechtspraak van het Hof geen aanwijzingen over de kwalificatie van buitensporige regelgeving te vinden zijn, kan deze regeling moeilijk als „buitensporig” in de zin van punt 20.309, onder h), van het ESR worden aangemerkt.
- 53 Daarnaast baseert de verwerende partij haar analyse op het „statuut” van het personeel van het gesubsidieerd vrij onderwijs, waarbij de nadruk wordt gelegd op de nauwe relatie tussen dit statuut en dat van de leerkrachten in het officiële onderwijs. Volgens punt 20.15 van het ESR moet worden vastgesteld of het gaat om „algemene [...] regels die van toepassing zijn op alle instellingen die dezelfde activiteit uitoefenen”, in welk geval zij „niet relevant [zijn] bij de bepaling of een eenheid onder zeggenschap van de overheid staat”. Ofschoon de activiteit in kwestie het onderwijs zelf is, moet worden vastgesteld dat sommige decreetvoorschriften enkel gelden voor het personeel van het gesubsidieerd vrij onderwijs, zonder evenwel specifiek te zijn voor elk van de „individuele eenheden” ervan, die de inrichtende machten vormen.

## **V. Prejudiciële vragen:**

1. Moet punt 20.309, onder h), van bijlage A bij verordening nr. 549/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2013 betreffende het Europees systeem van nationale en regionale rekeningen in de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat een regeling waarbij een overheid die bevoegd is op het gebied van onderwijsactiviteiten:

- de studieprogramma’s goedkeurt;
- regels vaststelt voor de structuur van de studies alsmede voor de prioritaire en bijzondere opdrachten, voorziet in een controle van de inschrijving- en uitsluitingsvoorwaarden, van de besluiten van de klassenraden en van de financiële bijdrage, de hergroeperingen van de schoolinrichtingen binnen de gestructureerde netten regelt en vereist dat opvoedkundige, pedagogische en inrichtingsprojecten worden ontwikkeld;
- controles en inspecties uitvoert die in het bijzonder betrekking hebben op de onderwezen vakken, het onderwijspeil en de van toepassing zijnde taalwetten, met uitzondering van de opvoedkundige methoden, en

- per klas, afdeling, niveau of andere onderverdelingen, behoudens ministeriële vrijstelling, een minimumaantal leerlingen oplegt,

als „buitensporig” in de zin van deze bepaling worden aangemerkt, en wel dermate dat deze regeling het algemene beleid of programma van de instellingen die de betrokken activiteiten uitoefenen, feitelijk dicteert of bindt?

2. Moet punt 20.15 van bijlage A bij dezelfde verordening aldus worden uitgelegd dat onder het begrip ‚algemene regeling’ ook specifieke regels vallen die een ‚statuut’ vormen dat van toepassing is op de personeelsleden van instellingen zonder winstoogmerk die in het onderwijs actief zijn en wier bezoldiging wordt gefinancierd door de overheid?