

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.847/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 oktober 2000 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw", heeft op 30 oktober 2000 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door

"een verplichte retroactieve toepassing van de maatregelen in het kader van het Vlaamse plan voor plattelandsontwikkeling met een onverantwoord grote achterstand in de behandeling van de aanvragen om steun en de uitbetaling van de steun als gevolg, waardoor land- en tuinbouwers in moeilijkheden dreigen te geraken met de financiering van hun investeringen of vestigingskosten".

*

* *

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

.../...

STREKKING VAN HET ONTWERP

Het voor advies voorgelegde ontwerp heeft een dubbel doel.

Vooreerst voorziet het ontwerp in een nieuwe regeling voor de toekenning van subsidies aan investeringen en installaties in de landbouw in het kader van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen. Die regeling is vervat in hoofdstuk II betreffende de steun aan investeringen op landbouwbedrijven (artikelen 4 tot 9 van het ontwerp) en in hoofdstuk III betreffende de steun aan de vestiging van jonge landbouwers (artikelen 10 tot 16 van het ontwerp).

Vervolgens bevat het ontwerp een aantal andere maatregelen inzake steun aan de landbouw, inzonderheid :

- hoofdstuk IV (Regionale steun als compensatie van geleden schade), dat in steunmaatregelen voorziet bij schade geleden ten gevolge van onvoorziene gebeurtenissen (artikelen 17 en 18);
- hoofdstuk V (Regionale maatregelen ten gunste van de bedrijven in financiële moeilijkheden), dat in steunmaatregelen voorziet bij financiële moeilijkheden ten gevolge van buitengewone gebeurtenissen (artikelen 19 en 20);

.../...

- hoofdstuk VI betreffende de regionale steun voor coöperatieve vennootschappen voor verwerking, afzet en dienstverlening (artikelen 21 en 22);
- hoofdstuk VII in verband met de startpremie aan samenwerkingsverbanden (artikelen 23 tot 27).

Ten slotte bevat hoofdstuk VIII van het ontwerp bepalingen die van toepassing zijn op de onderscheiden steunmaatregelen, bedoeld in de voornoemde hoofdstukken II tot VII (artikelen 28 tot 30), toezichtsbepalingen (artikelen 31 en 32) en een overgangsregeling (artikelen 33 en 34).

De ontworpen regeling zal in de plaats komen van die vervat in het besluit van de Vlaamse regering van 4 juli 1996 betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw. Artikel 35 van het ontwerp voorziet in de opheffing van dat besluit.

VORMVEREISTEN

1. De maatregelen vervat in de hoofdstukken II en III van het ontwerp passen in het plan voor plattelandsontwikkeling voor het Vlaamse Gewest dat aan de Europese Commissie is voorgelegd overeenkomstig de voornoemde verordening (EG) nr. 1257/1999. Dat plan is door de Europese Commissie goedgekeurd bij beschikking van 6 oktober 2000 tot goedkeuring van het programmeringsdocument voor plattelandsontwikkeling voor het Vlaamse Gewest met betrekking tot de programmeringsperiode 2000-2006.

.../...

2. De maatregelen vervat in de hoofdstukken IV tot VII van het ontwerp dienen beschouwd te worden als staatssteun voor de landbouw en werden als zodanig op grond van de artikelen 87 tot 89 van het EG-verdrag bij de Europese Commissie aangemeld.

Omtrent deze maatregelen heeft de Commissie bij brief van 11 september 2000 bijkomende vragen gesteld, waarop - zo blijkt uit het bij de adviesaanvraag gevoegde dossier - begin oktober door de Vlaamse overheid geantwoord werd. Zoals de Commissie in haar voornoemd schrijven aanhaalt, gaat de termijn van twee maanden voor het onderzoek van aangemelde maatregelen slechts in op de dag na ontvangst van de nadere gegevens. De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband bevestigd dat het onderzoek van de Commissie nog niet is afgerond.

Zolang de hiervoren bedoelde pleegvorm niet is vervuld, kunnen de hoofdstukken IV tot VII van het ontwerp niet worden geacht in zoverre gereed te zijn dat de afdeling wetgeving er advies over kan geven (1).

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, welke immers uitsluitend verband houden met de hoofdstukken VI en VII van het ontwerp.

(1) In die omstandigheden kan de Raad van State zich ook niet uitspreken over het al dan niet voorhanden zijn van een rechtsgrond in artikel 12 van het decreet van 22 december 1993 voor de bepalingen vervat in de hoofdstukken IV tot VII van het ontwerp.

RECHTSGROND

De regeling vervat in de hoofdstukken II en III van het ontwerp betreffende respectievelijk de steun aan investeringen op landbouwbedrijven en de steun aan de vestiging van jonge landbouwers vinden rechtsgrond in artikel 12, § 3, eerste lid, van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 (1).

Die decreetsbepaling schrijft voor dat het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) "... financiële hulpmiddelen ter beschikking (stelt) van de land- en tuinbouwers ... teneinde alle verrichtingen te bevorderen die de productiviteit van de land- en tuinbouwbedrijven verhogen, hun rendabiliteit verzekeren en opvoeren, en de kostprijzen verminderen". Luidens het tweede lid van artikel 12, § 3, wordt onder "verrichtingen" o.m. verstaan a) "investeringsverrichtingen" en c) "installaties van landbouwers".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. De verwijzing naar de rechtsgrond van een reglementair besluit behoort te worden opgenomen in het eerste lid van de aanhef van dat besluit. Het vijfde lid van de aanhef van het ontwerp moet derhalve het eerste lid worden.

(1) Dat is ook het geval voor de bepalingen van hoofdstuk VIII van het ontwerp, in zoverre deze betrekking hebben op de hoofdstukken II en III van het ontwerp.

2. Een reglementair besluit waarbij één of meer Europese verordeningen ten uitvoer worden gelegd, halen hun rechtsgrond alleen uit regels van intern recht. In de aanhef van een dergelijk besluit wordt dan ook alleen naar die interne rechtsregels als rechtsgrond verwezen. Het eerste en het tweede lid van de aanhef van het ontwerp, waarin wordt verwezen naar respectievelijk verordening (EG) nr. 1257/1999 en verordening (EG) nr. 1259/1999, behoren dan ook te worden geschrapt.

3. De in het derde en het vierde lid van de aanhef vermelde wetten van 16 maart 1954 en 17 juli 1991 bieden geen rechtsgrond voor het ontwerp. De verwijzing ernaar dient eveneens te worden geschrapt.

4. De verwijzing, in het zesde en het zevende lid van de aanhef, naar de besluiten van de Vlaamse regering van 19 mei 1993 en 16 juli 1996 moet ook worden weggelaten. Het ontworpen besluit beoogt immers niet de wijziging of de opheffing van die besluiten en kan evenmin rechtsgrond vinden in die besluiten, die van gelijke hiërarchische rang zijn.

5. In de aanhef dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin verwezen wordt naar het besluit van de Vlaamse regering van 4 juli 1996 betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw. Artikel 35 van het ontwerp voorziet immers in de opheffing van dat besluit.

.../...

6. De consideransen in het achtste en het negende lid van de aanhef kunnen worden geschrapt : de motivering van het ontworpen besluit wordt immers niet opgelegd door de decreetsbepaling waarin het rechtsgrond vindt, noch door enige andere hogere norm; bovendien is de aangevoerde motivering niet van die aard dat ze voor een goed begrip van de ontworpen regeling noodzakelijk is.

7. Het verdient aanbeveling de verwijzing in het tiende lid niet te redigeren onder de vorm van een considerans, doch wel als volgt :

"Gelet op het overleg in de Interministeriële Conferentie Landbouw op 11 september 2000;".

8. Het vijftiende lid redigere men als volgt :

"Gelet op advies 30.847/3 van de Raad van State, gegeven op 30 oktober 2000, met toepassing van ...;".

Artikel 6

1. De inleidende zin van het eerste lid kan duidelijker worden geredigeerd als volgt :

"Het maximale percentage van de investering, dat naargelang de aard ervan voor steun in aanmerking komt, bedraagt : ...".

.../...

2. In de bepalingen van het eerste lid, 1° tot 4°, schrijve men telkens :

"... voor investeringen gericht op ..., zoals nader omschreven in de bijlage bij dit besluit".

Indien wordt ingegaan op deze suggestie, kan het derde lid van artikel 6 worden weggelaten.

Artikel 7

1. Men redigere de inleidende zin van paragraaf 2 als volgt : "Komen niet in aanmerking voor steun als bedoeld in artikel 6 : ...".

Artikel 31

Luidens dit artikel worden, onverminderd de ambtsbevoegdheid van de officieren van gerechtelijke politie, de overtredingen van het ontworpen besluit opgespoord en vastgesteld door de personeelsleden van het ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.

Artikel 12 van het voornoemde decreet van 22 december 1993 machtigt de Vlaamse regering niet om toezichtsambtenaren aan te wijzen. Artikel 31 dient derhalve uit het ontwerp te worden weggelaten.

.../...

Artikel 32

Luidens dit artikel worden de ten onrechte uitgekeerde bedragen teruggevorderd en worden die bedragen, indien kwade trouw wordt vastgesteld, vermeerderd met een intrest van 10 % per jaar vanaf de datum van uitbetaling.

Met betrekking tot die bepaling moet het volgende worden opgemerkt.

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerking-treding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeen-komstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financierings-wet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de gemeenschappen en de gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, doch dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" (1). Die bevoegdheid

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37.

om terzake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de Gemeenschappen en Gewesten die (door de federale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) afwijken" (1).

Luidens artikel 57, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de toelagetrekker tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden indien hij de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage verleend werd (1°), indien hij de toelage niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor ze verleend werd (2°) en indien hij de in artikel 56 bedoelde controle verhindert (3°).

In zoverre artikel 32 van het ontwerp voorziet in de verplichting tot terugbetaling van de ten onrechte uitgekeerde bedragen "vermeerderd met een intrest van 10 % per jaar", komt het erop neer dat een strengere regeling wordt ingevoerd dan die bedoeld in de voornoemde gecoördineerde wetten. Dergelijke specifieke regels kunnen evenwel alleen maar vastgesteld worden door de decreetgever.

In zoverre de ontworpen bepaling er alleen toe strekt het voorschrift van artikel 57, eerste lid, van de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 te bevestigen, is ze overbodig.

(1) Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

De in artikel 32 van het ontwerp opgenomen bepalingen moeten derhalve in elk geval worden geschrapt.

Artikel 36

Dit artikel dient te worden geredigeerd als volgt :

"Art. ... Dit besluit heeft uitwerking met ingang van ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	J. SMETS,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER