

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 31.198/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 januari 2001 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende het aanmoedigen van de toepassing van milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden, inzonderheid de begeleiding van de bedrijven bij de biologische landbouwproductiemethode", heeft op 20 maart 2001 het volgende advies gegeven :

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe, in het kader van de aanmoediging van de toepassing van milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden, de begeleiding van bedrijven bij de biologische landbouwproductiemethode te regelen. De ontworpen regeling heeft inzonderheid betrekking op :

- de criteria voor de erkenning van een vereniging als centrum voor bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw (artikelen 2 tot 4 van het ontwerp);
- de subsidiëring van erkende centra voor het opstellen van een bedrijfsontwikkelingsplan voor een bedrijf dat wil omschakelen naar biologische landbouw (artikel 5);
- de subsidiëring van erkende centra voor het verzorgen van bedrijfsbegeleidingen voor landbouwers in omschakeling en voor biologische landbouwers (artikel 6);
- de kwaliteitsbewaking van en de controle op het opstellen van bedrijfsontwikkelingsplannen en bedrijfsbegeleidingen (artikelen 7 tot 10);
- de vrijstelling van aansprakelijkheid van de controlerende administratie (artikel 11);
- een machtiging aan de minister bevoegd voor het landbouwbeleid om de voorwaarden en de modaliteiten vast te stellen voor het uitbetalen van de subsidie, voor het opstellen van een bedrijfsontwikkelingsplan en voor het verzorgen van bedrijfsbegeleidingen (artikel 12).

.../...

2. Het ontwerp vindt rechtsgrond in artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998 houdende diverse beleidsbepalingen. Naar luid van die bepaling voorziet de Vlaamse regering, afhankelijk van de beschikbare begrotingskredieten, in een steunregeling tot aanmoediging van de toepassing door landbouwers van milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden, met inbegrip van de genetische diversiteit.

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde decreet van 17 maart 1998, wordt over de draagwijdte van het voornoemde artikel 10 o.m. het volgende verklaard :

"Voorliggende decretale bepaling beoogt de nodige decretale grondslag te creëren m.b.t. de bescherming van de genetische diversiteit en de aanmoediging van landbouwproductiemethoden verenigbaar met de eisen inzake milieubescherming, zijnde nieuwe maatregelen ter aanvulling van het nog niet uitgevoerde Vlaamse luik (van het Belgische landbouwmilieuprogramma).

(...)

De uit te werken maatregelen zullen tevens beperkt blijven tot een loutere uitvoering van verordening (EEG) nr. 2078/92 (1) die een bindend karakter heeft. De essentiële elementen van de regeling zijn

-
- (1) Bedoeld wordt verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer. Deze verordening voorzag in een systeem van steuntoekenning voor milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden en maatregelen ter bescherming van de genetische diversiteit. Bedoeling was dat de lidstaten deze steun verleenden met medefinanciering door het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL). De uitvoering van deze verordening veronderstelde het indienen door de lidstaten van programma's die door de Europese Commissie onderzocht en goedgekeurd moesten worden (artikel 7 van voornoemde verordening).

.../...

dan ook terug te vinden in desbetreffende verordening" (2).

De voornoemde verordening is inmiddels opgeheven en vervangen door 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 (3).

Luidens artikel 33 van die verordening wordt steun verleend voor maatregelen die verband houden met landbouwactiviteiten en de omschakeling daarvan en met plattelandsactiviteiten en die betrekking hebben op o.m. "de oprichting van bedrijfsverzorgingsdiensten en diensten ter ondersteuning van het bedrijfsbeheer voor de landbouw", en op "dienstverlenende instanties voor de basiszorg voor de plattelandseconomie en -bevolking".

Artikel 10 van het voornoemde decreet van 17 maart 1998 moet geacht worden de rechtsgrond te bieden voor een besluit van de Vlaamse regering dat strekt tot de uitvoering van de voornoemde bepalingen van artikel 33 van verordening 1257/1999.

(2) Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 890/1, p. 3.

(3) Ter uitvoering van deze verordening werd een nieuw Vlaams programma voor Plattelandsontwikkeling opgesteld, dat op 6 oktober 2000 is goedgekeurd door de Europese Commissie. In punt 9.3.3.2.3.5 van dit programma wordt voorzien in een regeling betreffende de opleiding in de biologische landbouw.

ALGEMENE OPMERKING

Artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998 draagt de Vlaamse regering op, niet enkel om de aard, de inhoud en de toepassing van de in dat artikel bedoelde steunregeling te bepalen, maar ook om de procedure inzake het aanvragen van de subsidie te regelen.

Aan die laatste opdracht wordt met het voorliggende ontwerp geen uitvoering gegeven. Het verdient aanbeveling het ontwerp op dit punt aan te vullen, ook al omdat er anders problemen kunnen rijzen bij de concrete toepassing van het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

Het opschrift is te ruim geformuleerd, in vergelijking met de werkelijke inhoud van het ontwerpbesluit.

Men redigere het opschrift bijvoorbeeld als volgt :

"Besluit van de Vlaamse regering houdende erkenning en subsidiëring van centra voor bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw".

.../...

Aanhef

1. Men redigere het derde lid van de aanhef als volgt :

"Gelet op het overleg in de Interministeriële Conferentie Landbouw op 18 september 2000;"

2. In het zesde lid van de aanhef kan het nummer (31.198/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

3. De consideransen in het zevende en het achtste lid kunnen worden geschrapt : de motivering van het ontworpen besluit wordt immers nergens opgelegd. Bovendien is de opgegeven motivering niet van die aard dat ze voor een goed begrip van de ontworpen regeling noodzakelijk is.

Artikel 1

1. In 1° schrijve men "... dat met toepassing van artikel 2 (4) erkend wordt voor de begeleiding van bedrijven bij de biologische productiemethode" in plaats van "... dat

(4) Indien de stellers van het ontwerp ingaan op de suggestie om de artikelen 2 en 3 van het ontwerp van plaats te verwisselen (zie hierna, opmerking 1 bij de artikelen 2 en 3), dan dient uiteraard niet naar artikel 2, maar naar artikel 3 verwezen te worden.

.../...

door de minister erkend wordt voor de uitvoering van de aangelegenheden van dit besluit".

2. In de definitie sub 4° hoort de opsomming van de vereisten waaraan een kandidaat-landbouwer moet voldoen om als dusdanig te worden beschouwd, niet thuis. Het verdient aanbeveling die vereisten op te nemen in een afzonderlijk artikel van het ontwerp.

Daarbij dienen de stellers van het ontwerp er oog voor te hebben dat ook rechtspersonen "kandidaat-landbouwer" kunnen zijn. Er dient dus gepreciseerd te worden welke natuurlijke personen, betrokken bij de werking van een rechtspersoon, aan de bedoelde vereisten moeten voldoen.

Ten slotte dient, wat de opmaak van de opsomming van de bedoelde vereisten betreft, de onderverdeling te gebeuren in 1°, 2° en 3°, of in a), b) en c), niet d.m.v. streepjes.

3. Gelet op de definities sub 4° en 5°, dient in artikel 1 van het ontwerp een definitie te worden opgenomen van de term "landbouwbedrijf". Het verdient aanbeveling deze definitie op te nemen na artikel 1, 3°, van het ontwerp.

4. In de definitie sub 7° (tweede volzin) is een voorschrift opgenomen luidens hetwelk de producten van een

.../...

landbouwer in omschakeling niet als biologische producten verkocht mogen worden.

Nog daargelaten de vaststelling dat een normatieve bepaling niet thuishoort in een definitie, moet de Raad van State opmerken dat het voorschrift in kwestie reeds rechtstreeks voortspruit uit de artikelen 5 e.v. van verordening (EEG) nr. 2092/91 van de Raad van 24 juni 1991 inzake de biologische productiemethode en aanduidingen dienaangaande op landbouwproducten en levensmiddelen.

Verordeningen hebben een algemene strekking, zijn verbindend in al hun onderdelen en zijn rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Het komt de Vlaamse regering dan ook niet toe voor te schrijven dat producten al dan niet als biologische producten mogen worden verkocht.

De tweede volzin van artikel 1, 7°, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt mutatis mutandis voor de tweede volzin van artikel 1, 8°, van het ontwerp.

Artikelen 2 en 3

1. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt de voorwaarden waaronder een centrum voor bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw erkend kan worden.

.../...

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het de minister is die de centra erkent die in aanmerking komen voor steun voor het opstellen van een bedrijfsontwikkelingsplan en voor het aanbieden van bedrijfsbegeleiding.

Het zou de logische opbouw van het ontwerpbesluit ten goede komen indien de voornoemde artikelen onderling van plaats zouden wisselen.

2. In artikel 2, 3°, schrijve men voorts : "onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk zijn opgericht".

Artikel 4

In de eerste volzin schrijve men "schorst de minister de erkenning van het centrum of trekt ze in" in plaats van "trekt de minister de erkenning van het centrum tijdelijk of definitief in".

In de tweede volzin schrijve men "vóór de datum van de schorsing of de intrekking" in plaats van "voor de datum van schorsing".

Artikel 5

1. Men redigere artikel 5, § 3, tweede lid, als volgt :

.../...

"Per landbouwbedrijf kan maximaal één bedrijfs-ontwikkelingsplan worden gesubsidieerd."

2. In paragraaf 4 van hetzelfde artikel wordt bepaald dat de subsidie voor het (opstellen van een) bedrijfs-ontwikkelingsplan "35.000 frank" bedraagt.

Aangezien de ontworpen regeling bedoeld is om ook na 31 december 2001 van kracht te zijn, kan het bedrag van de subsidie beter meteen in euro uitgedrukt worden. Het ontwerp dient dan wel aangevuld te worden met een overgangsbepaling waarin, voor de periode tot 31 december 2001, het overeenstemmende bedrag in frank vastgesteld wordt.

Dezelfde opmerking geldt voor artikel 6, § 3, van het ontwerp.

Artikel 8

1. Het zou de logische opbouw van dit artikel ten goede komen, indien de paragrafen 1 en 2 van plaats zouden wisselen.

2. Men redigere paragraaf 2, die paragraaf 1 zou worden, als volgt :

"§ 1. Met het oog op de uitoefening van haar controleopdracht, heeft de afdeling het recht om bij de

.../...

betrokken kandidaat-landbouwer of landbouwer en op het betrokken landbouwbedrijf de nodige vaststellingen te doen betreffende ...".

Artikel 9

Men schrijve "wordt het hiervan" in plaats van "wordt hij hiervan".

Artikel 11

Luidens dit artikel kan de afdeling op geen enkele wijze verantwoordelijk worden gesteld voor de inhoud van de bedrijfsontwikkelingsplannen of de bedrijfsbegeleidingen, noch voor de gevolgen op bedrijfsniveau van de bedrijfsontwikkelingsplannen of de bedrijfsbegeleidingen.

Indien de stellers van het ontwerp met die bepaling beogen af te wijken van de gemeenrechtelijke aansprakelijkheidsregels, dan moet die bepaling worden geschrapt. De regeling van de burgerlijke aansprakelijkheid behoort tot de residuaire bevoegdheid van de federale overheid. De decreetgever zou weliswaar van die regels kunnen afwijken, mits voldaan is aan de voorwaarden bepaald in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Afgezien van de vraag of te dezen aan die voorwaarden voldaan is, moet in elk geval vastgesteld worden dat er geen decretale rechtsgrond is voor een bepaling als die van artikel 11 van het ontwerp.

.../...

Artikel 12

Dit artikel machtigt de minister om de voorwaarden en de modaliteiten te bepalen voor het uitbetalen van de subsidie, voor het opstellen van het bedrijfsontwikkelingsplan en voor het verzorgen van de bedrijfsbegeleidingen.

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe dit artikel zich verhoudt tot de artikelen 5, § 2, en 6, § 2, van het ontwerp, welke bepalingen eveneens een machtiging aan de minister inhouden om de elementen te bepalen die het bedrijfsontwikkelingsplan, respectievelijk de bedrijfsbegeleidingen minimaal dienen te bevatten.

De stellers van het ontwerp dienen zich af te vragen of de artikelen 5, § 2, en 6, § 2, wel nodig zijn.

Artikel 13

Er lijkt geen reden te zijn om af te wijken van de normale regeling inzake de inwerkingtreding van besluiten. Dit artikel kan dan ook weggelaten worden.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	H. COUSY,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	afdeling wetgeving,
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