

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 37.004/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 20 april 2004 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector", heeft op 4 mei 2004 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe de regelgeving inzake naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector te actualiseren. Die regelgeving ligt momenteel vervat in twee reglementaire besluiten, met name het koninklijk besluit van 27 mei 1975 betreffende de toekenning van een vergoeding voor sociale promotie aan de zelfstandigen en helpers uit de landbouwsector die met goed gevolg bepaalde leergangen beëindigd hebben waardoor zij hun beroepskwalificatie kunnen verhogen, en het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1992 betreffende de permanente vorming van de personen die in de landbouw werkzaam zijn. Beide besluiten worden bij het ontwerp opgeheven.

Benevens een aantal definities regelt het ontwerp het toepassingsgebied (artikelen 2 tot 4), de subsidiëringsvoorwaarden (artikelen 5 tot 19), de vormingsactiviteiten georganiseerd door het bestuur (artikelen 20 en 21), de steun voor innovatieve vormingsprojecten (artikelen 22 tot 24), de erkenning of aanvaarding van centra, lesgevers, stagebedrijven en studieclubs (artikelen 25 tot 33), de subsidies (artikelen 34 tot 43) en de controle (artikelen 44 tot 46).

.../...

3.1. De bepalingen van het ontwerp vinden principieel rechtsgrond in de artikelen 8 tot 14 van het decreet van 3 maart 2004 inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwproductiemethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw ⁽¹⁾.

3.2. De regeling vervat in de artikelen 20, tweede lid, en 21 van het ontwerp, heeft betrekking op de organisatie van de installatieproeven ⁽²⁾. De rechtsgrond daarvoor wordt geboden door artikel 12 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 (d.i. de bepaling waarbij het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds wordt opgericht).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Men redigere het eerste lid als volgt :

"Gelet op het decreet van 4 maart 2004 inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwmethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw, inzonderheid op de artikelen 8 tot 14;"

5. Rekening houdend met opmerking 3.2 dient na het eerste lid een nieuw lid te worden ingevoegd, waarin verwezen wordt naar het voornoemde decreet van 22 december 1993, inzonderheid artikel 12.

6. Het achtste lid van de aanhef dient te worden geschrapt. Uit de verwijzing naar artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, in het negende lid, blijkt reeds voldoende dat een advies binnen dertig dagen gevraagd is.

⁽¹⁾ Zie echter opmerking 16 bij artikel 40 van het ontwerp.

⁽²⁾ Zie artikel 10 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 mei 2000 betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw, en artikel 2.2., van het ministerieel besluit van 24 november 2000 betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw.

7. In het negende lid van de aanhef kan het nummer (37.004/3) van het voorliggende advies worden vermeld.

Artikel 1

8. In 2° dient het betrokken decreet met zijn juiste datum en met zijn correcte opschrift vermeld te worden (zie hiervóór, opmerking 4). De woorden "Artikel 8 tot en met 14" dienen voorts te worden weggelaten.

Artikel 2

9. Paragraaf 5 luidt als volgt:

"De minister kan hieromtrent nadere voorwaarden en regels bepalen."

Volgens de gemachtigde ambtenaar heeft de machtiging bedoeld in paragraaf 5 betrekking op alle voorgaande paragrafen, en dus niet enkel op paragraaf 4. Het verdient aanbeveling dit in de tekst van de ontworpen paragraaf 5 beter tot uiting te brengen.

Artikel 22

10. De gemachtigde ambtenaar is het ermee eens dat het beter is te schrijven: "... 5 % van de voor naschoolse landbouwworming beschikbare begrotingskredieten".

Artikel 23

11. Men schrijve: "erkende centra" in plaats van "centra".

Artikelen 25 en 26

12. In het tweede lid van deze artikelen schrijve men telkens "als bedoeld in artikel 3" in plaats van "als bedoeld in artikel 2".

Artikel 29

13. Men schrijve "artikel 10" in plaats van "artikel 11".

Artikel 31

14. Luidens 1° van dit artikel moet een bedrijf, om als stagebedrijf in aanmerking te komen, o.m. voldoen aan het vereiste dat het een actief land- of tuinbouwbedrijf moet zijn, dat werkt "volgens de regels van de code van goede landbouwpraktijken".

Het is de Raad van State niet duidelijk hoe de verwijzing naar "de regels van de code van goede landbouwpraktijken" moet worden begrepen. In dit verband heeft de gemachtigde ambtenaar o.m. de volgende toelichting verstrekt:

"(...) Het is een begrip van Europeesrechtelijke en verdragsrechtelijke oorsprong dat goed ingeburgerd is. De Codes van goede landbouwpraktijken zijn als het ware richtlijnen, aanbevelingen, tips (geen juridisch afdwingbare tekst) aan de landbouwer om zo goed als mogelijk aan milieueisen te voldoen, binnen de kaders van de reglementering en economische haalbaarheid nastrevend (zie bv. Code van goede landbouwpraktijken nutriënten grasland en voedergewassen, p. 6).

(...)

Een algemene decretale grondslag kan eventueel gevonden worden in artikel 8, 2° van het decreet van 3 maart 2004 inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwproductiemethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw. Krachtens dat artikel kunnen voor landbouwvorming naschoolse vormingsactiviteiten worden georganiseerd met als doel: de personen die landbouwactiviteiten uitoefenen of zullen uitoefenen voor te bereiden op een kwalitatieve heroriëntering van de productie en op de toepassing van productiemethoden die verenigbaar zijn met landschapsbehoud, landschapsverbetering, milieubescherming, hygiënische normen en dierenwelzijn, alsmede hen de vaardigheden te laten verwerven die nodig zijn om hen in staat te stellen een economisch levensvatbaar landbouwbedrijf te beheren. Men kan toch stellen dat dit in de lijn ligt van de bovengeschetste bedoeling van de codes."

.../...

Uit de toelichting blijkt dat het te dezen gaat over richtlijnen die geen normatieve waarde hebben, doch slechts aanbevelingen zijn. Ze horen dan ook niet thuis in een normatieve tekst ⁽³⁾.

Artikel 40

15. Naar luid van artikel 14 van het voornoemde decreet van 3 maart 2004 gaat het niet om een "subsidie", doch om een "vergoeding" voor sociale promotie. Artikel 40 van het ontwerp dient terminologisch te worden aangepast, en te worden gelicht uit het hoofdstuk "subsidies" om in een afzonderlijk hoofdstuk met als opschrift "vergoeding voor sociale promotie" te worden ondergebracht.

16. Luidens het voornoemde artikel 14 moet een persoon, om aanspraak te kunnen maken op de vergoeding voor sociale promotie, "landbouwactiviteiten uitoefenen en met goed gevolg landbouwworming beëindigd hebben".

In zoverre artikel 40, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat ook personen "die landbouwactiviteiten zullen uitoefenen" in aanmerking komen, gaat het om een uitbreiding van de groep van in aanmerking komende personen. Voor die uitbreiding is er geen rechtsgrond.

Artikelen 44 tot 46

17.1. Uit de combinatie van de artikelen 44, 45 en 46 van het ontwerp volgt dat de minister tot terugvordering van de subsidies kan overgaan "als blijkt dat de reglementaire bepalingen meermaals ernstig worden overtreden" en als aan de in het ontworpen besluit bepaalde voorwaarden voor erkenning van centra en van studieclubs niet meer wordt voldaan.

⁽³⁾ Indien het de bedoeling zou zijn om de naleving van de code als bindende voorwaarde op te leggen, dan zou die code op een deugdelijke rechtsgrond moeten berusten - kwestie waarop de Raad van State thans niet hoeft in te gaan - en zou hij ook behoorlijk bekendgemaakt moeten worden.

17.2. Een dergelijke regeling wijkt af van artikel 57, eerste lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, dat bepaalt dat de toelagetrekker tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden is 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 controle, bedoeld in artikel 56 van de gecoördineerde wetten, verhindert (3°) ⁽⁴⁾.

In dat verband moet worden opgemerkt dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet 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, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁽⁵⁾.

De bevoegdheid om ter zake "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" ⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ De wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, heft deze bepaling op. Voor wat het Vlaamse Gewest betreft, is de inwerkingtreding van die wet evenwel uitgesteld tot 1 januari 2007.

⁽⁵⁾ Zie memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (Parl. St., *Kamer*, 1988-89, nr. 635/1, 37).

⁽⁶⁾ Parl. St., *Kamer*, 1988-89, nr. 635/18, 543.

17.3. Het ontwerp houdt op twee punten een versoepeling in ten aanzien van de controlemaatregelen bepaald in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit: het voorziet in de mogelijkheid - en niet in de verplichting - tot terugvordering van de subsidies (artikel 44, tweede lid), en het beperkt de terugvordering tot de gevallen dat de reglementering "meermaals ernstig" wordt overtreden (artikel 45, §§ 1 en 2) of dat aan "bepaalde" erkenningsvoorwaarden niet meer is voldaan (artikel 46).

Zulke regeling is strijdig met de aangehaalde bepalingen van de bijzondere financieringswet.

17.4. De ontworpen bepalingen kunnen er anderzijds ook toe leiden dat meer moet worden terugbetaald dan het gedeelte van de subsidie dat niet aangewend is voor het doel waarvoor het werd verleend (zie artikel 45, § 1, 1° en 2°).

Aldus vult het ontwerp artikel 57, eerste lid, van de gecoördineerde wetten aan en houdt het in dit opzicht een strengere regeling in dan die bedoeld in de voornoemde gecoördineerde wetten.

Dergelijke regeling kan enkel door of krachtens de decreetgever worden vastgesteld. Te dezen kan worden aanvaard dat voor het vaststellen van die strengere bepalingen de Vlaamse regering een voldoende machtiging vindt in artikel 13 van het voornoemde decreet van 3 maart 2004, luidens welke bepaling de organisatie van de naschoolse vormingsactiviteiten, bedoeld in artikel 8 van dit decreet, en de erkende centra onderworpen kunnen worden aan de controle en de sancties, bepaald door de Vlaamse regering.

17.5. De conclusie uit het voorgaande is dan ook dat de artikelen 44 tot 46 moeten worden herwerkt om de in opmerking 17.3 genoemde bepalingen in overeenstemming te brengen met artikel 57 van de gecoördineerde wetten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste
auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT