

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.666/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 29 juni 2005 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende de uitbouw van fokkerijstructuren in Vlaanderen", heeft op 19 juli 2005 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Zoals in het opschrift ervan wordt aangegeven, strekt het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ertoe de Vlaamse fokkerij te structureren.

De ontworpen regeling komt in grote lijnen neer op wat volgt.

In artikel 1 van het ontwerp worden een aantal definities gegeven van termen die in de ontworpen regeling worden gehanteerd.

Artikel 2 bepaalt welke de fokkerijsectoren zijn waarbinnen de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren plaatsvindt en werkt een regeling uit voor de indeling van de erkende en nog te erkennen verenigingen en organisaties binnen deze sectoren.

De artikelen 3 en 4 regelen de erkenning en subsidiëring van een fokkerijcentrum en duiden de opdrachten aan waarmee dit centrum kan worden belast.

Artikel 5 betreft de procedure voor de vertegenwoordiging van de fokkerijsectoren in de beleidsorganen van het centrum.

Artikel 6 ten slotte betreft de opsporing, de vaststelling en de bestraffing van overtredingen van het ontworpen besluit.

.../...

3.1. Blijkens het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt de rechtsgrond voor de ontworpen regeling gezocht in de wet van 20 juni 1956 betreffende de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren.

Inzonderheid in de artikelen 1, 5°, en 2, tweede lid, van die wet kan de rechtsgrond worden gevonden voor het merendeel van de ontworpen bepalingen.

Op grond van het voornoemde artikel 1, 5°, kan de Koning (thans: de Vlaamse Regering), wat betreft de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren, de werking regelen van de lichamen welke met de officiële erkenning van de bedoelde dieren belast zijn.

Op grond van artikel 2, tweede lid, kan de Koning (thans: de Vlaamse Regering) aan de fokkersverenigingen opdrachten toevertrouwen, met uitsluiting van het opsporen en vaststellen van de overtredingen.

Die aangehaalde bepalingen bieden rechtsgrond voor de artikelen 1 tot 3 en 5 tot 7 van het ontworpen besluit.

3.2. Wat de in artikel 4 van het ontwerp vervatte subsidieregeling ten gunste van het erkende fokkerijcentrum betreft, biedt de wet van 20 juni 1956 geen rechtsgrond.

Voor die regeling kan wel rechtsgrond worden gevonden in artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, dat bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling (moet) zijn die de aard van de toelage preciseert; die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning (lees in casu: door de gewestregering ⁽¹⁾)".

⁽¹⁾ Luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten blijven de vigerende bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten in afwachting dat conform artikel 50, § 2, van dezelfde bijzondere wet een wet de algemene bepalingen zal omschrijven die van toepassing zullen zijn op de begroting en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten.
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, is de wet bedoeld in het genoemde artikel 50, § 2. Wat het Vlaamse Gewest betreft, is de inwerkingtreding van die wet echter uitgesteld tot 1 januari 2007.

Die bepaling van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, gecombineerd met een "speciale bepaling" van de algemene uitgavenbegroting "die de aard van de toelage preciseert", kan derhalve de vereiste rechtsgrond bieden voor de ontworpen subsidieregeling.

Artikel 14 van het decreet van 24 december 2004 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2005 bevat een machtiging om subsidies toe te kennen "aan het fokkerijcentrum" (programma 54.90, basisallocatie 31.30). Die bepaling van het begrotingsdecreet kan worden beschouwd als een speciale bepaling van de uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert. Aldus kan die bepaling, overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, geacht worden de rechtsgrond te bieden voor artikel 4 van het ontworpen besluit.

De aandacht moet er evenwel op gevestigd worden dat de voornoemde begrotingsbepaling in beginsel slechts als rechtsgrond kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2005. Het ontworpen besluit is kennelijk opgevat als een permanente regeling waarvan de gelding verder reikt dan het begrotingsjaar 2005. De rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt, behoort normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet. Opdat een dergelijke subsidieregeling rechtsgrond zou kunnen blijven vinden in een begrotingsbepaling, is in elk geval vereist dat de machtiging tot het verlenen van de subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen wordt herhaald

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met wat hiervóór sub 3.1 en 3.2 werd opgemerkt, dient in het eerste lid van de aanhef inzonderheid te worden verwezen naar de artikelen 1 en 2 van de wet van 20 juni 1956 en moeten in de aanhef een nieuw tweede en derde lid worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar respectievelijk artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en naar artikel 14 van het decreet van 24 december 2004 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2005.

.../...

Artikel 3

5. In de laatste volzin van het tweede lid van dit artikel wordt aan de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij, de bevoegdheid gedelegeerd om "extra voorwaarden vast te stellen waaraan het fokkerijcentrum moet voldoen".

Het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, zou meer in overeenstemming zijn met de beginselen die de verhouding tussen de gemeenschaps- en gewestregeringen en hun leden regelen, indien die delegatie slechts aangelegenheden van bijkomstige aard of van beperkt belang zou betreffen.

In het licht van die beginselen is de machtiging vervat in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp te ruim. De in dat artikel verleende delegatie kan immers niet geacht worden betrekking te hebben op een bijkomstige aangelegenheid.

6. De sub 5 gemaakte opmerking geldt eveneens voor artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, welke bepaling de minister machtigt om "de voorwaarden (te) bepalen voor de vaststelling van programma's die gesubsidieerd kunnen worden".

Artikel 5

7. Dit artikel belast de minister met het opstellen van een procedure voor de vertegenwoordiging van de fokkerijsectoren, genoemd in artikel 2, in de beleidsorganen van het fokkerijcentrum.

Die vertegenwoordiging in de beleidsorganen van het fokkerijcentrum, dat moet worden opgericht als een vereniging zonder winstoogmerk ⁽²⁾, moet in de statuten van het fokkerijcentrum worden geregeld. Artikel 2, 7°, a), van de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen, bepaalt immers dat de statuten van de VZW tenminste o.m. de wijze van benoeming van de bestuurders regelen.

⁽²⁾ Zie artikel 3, tweede lid, 2°, van het ontwerp.

Om terzake problemen te voorkomen zou in artikel 3 van het ontwerp als erkenningsvoorwaarde kunnen worden opgelegd dat de statuten van het centrum moeten voorzien in een vertegenwoordiging van de fokkerijsectoren in de beleidsorganen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	J. BAERT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A. -M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER