

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.593/3
VAN 5 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 15 december 2009 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 16 november 2007 betreffende de instelling van de adviesmodules en de bepaling van de adviesinhoud in het kader van het bedrijfsadviessysteem", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. De artikelen 12 en 13 van verordening 73/2009 ⁽¹⁾ bepalen dat de lidstaten van de Europese Unie een systeem opzetten voor de advisering van de landbouwers over grond- en bedrijfsbeheer (in de verordening en hierna "bedrijfsadviseringssysteem" genoemd). Dat systeem heeft ten minste betrekking op de uit de regelgeving voortvloeiende beheerseisen en de goede landbouw- en milieuconditie ⁽²⁾.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 tot instelling van een bedrijfsadviesstelsel voor land- en tuinbouwers voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister) om een subsidie te verlenen voor bedrijfsadvies aan een land- of tuinbouwbedrijfshoofd dat geadviseerd is door een daartoe erkende adviesdienst. Het besluit bepaalt ook dat de verschillende adviesonderwerpen die voor subsidie in aanmerking komen, door de minister worden bepaald. Die onderwerpen worden in adviesmodules onderverdeeld. Aan de minister wordt ook opgedragen om de voorwaarden te bepalen waaraan de adviezen moeten voldoen.

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

⁽²⁾ De uit de communautaire regelgeving voortvloeiende beheerseisen worden opgesomd in artikel 5 van de verordening; de minimumeisen inzake goede landbouw- en milieuconditie worden volgens artikel 6 van de verordening door de lidstaten vastgesteld, op basis van een in de verordening vastgesteld kader.

3. Ter uitvoering van het genoemde besluit van de Vlaamse Regering is op 16 november 2007 een ministerieel besluit genomen betreffende de instelling van de adviesmodules en de bepaling van de adviesinhoud in het kader van het bedrijfsadviessysteem. Dat ministerieel besluit stelt de adviesmodules vast waarover een subsidieerbaar bedrijfsadvies kan worden ingewonnen, en bepaalt de onderwerpen die per module minimaal aan bod moeten komen in een advies. Het besluit bepaalt ook hoeveel de subsidie bedraagt, en stelt de gegevens vast die vermeld moeten worden op de facturen die worden voorgelegd om de uitbetaling van de subsidie te verkrijgen.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de wijziging van het genoemde ministerieel besluit. De belangrijkste wijzigingen kunnen beknopt omschreven worden als volgt:

- de inhoud van het schriftelijk advies wordt gespecificeerd (artikel 3);
- er wordt bepaald dat de subsidies worden toegekend in de volgorde van indiening van de aanvraag, zolang de subsidie-enveloppe voor het betrokken kalenderjaar niet is opgebruikt (artikel 4);
- de subsidie voor een volgend advies, na een eerste advies, wordt beperkt (artikel 5);
- er wordt bepaald dat de adviesdienst het land- of tuinbouwbedrijfshoofd vooraf informeert over het verloop van de adviesverlening, de totale kostprijs en de mogelijke subsidies (artikel 7);
- de adviesonderwerpen van bepaalde modules worden nader omschreven (artikel 8).

Het ontworpen besluit is bedoeld om uitwerking te hebben met ingang van 1 januari 2010.

RECHTSGROND

4. Het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in de volgende bepalingen van het genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 tot instelling van een bedrijfsadviessysteem voor land- en tuinbouwers:

- artikel 2, waarbij de minister wordt gemachtigd om, binnen de perken van de begrotingskredieten en volgens de voorwaarden van het besluit, een subsidie te verlenen aan een land- of tuinbouwbedrijfshoofd dat hiervoor een aanvraag heeft ingediend en dat geadviseerd werd door een door de minister erkende adviesdienst. Deze bepaling vormt de rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp;
- artikel 3, waarbij de minister wordt gemachtigd de verschillende adviesonderwerpen te bepalen die voor subsidie in aanmerking komen, de voorwaarden te bepalen waaraan de adviezen, de adviesdiensten en de adviesaanvragen moeten voldoen, evenals de voorwaarden waaraan de aanvraag tot subsidiëring van deze adviezen moet voldoen. Deze bepaling vormt de rechtsgrond voor de overige bepalingen van het ontwerp.

5. In verband met de rechtsgrond voor het genoemde besluit van de Vlaamse Regering (en dus ook van het ontworpen besluit) moet het volgende worden opgemerkt ⁽³⁾.

5.1. Voor het genoemde besluit van de Vlaamse Regering kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, dat bepaalt dat "[b]ij 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: de gewestregering)".

⁽³⁾ Zie advies nr. 43.355/1/V van de Raad van State van 17 juli 2007 over het ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 14 september 2007 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 tot instelling van een bedrijfsadviessysteem voor land- en tuinbouwers.

Artikel 12 van het decreet van 19 december 2008 houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2009, waarnaar in de aanhef van het ontworpen besluit wordt verwezen, bevat een machtiging om subsidies toe te kennen "in het kader van bedrijfsadviessystemen voor land- en tuinbouwers (EU-cofinanciering)" (aanduiding KE3131C). Die bepaling van het begrotingsdecreet kan worden beschouwd als een speciale bepaling van de uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert. Een dergelijke bepaling kan, overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, rechtsgrond bieden voor een besluit als dat van de Vlaamse Regering van 17 november 2006.

De aandacht moet er evenwel op gevestigd worden dat de voornoemde begrotingsbepaling slechts als rechtsgrond kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2009. Het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 is evenwel kennelijk opgevat als een permanente regeling. Wat betreft het ontworpen ministerieel besluit, dit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2010, of met andere woorden vanaf het begrotingsjaar 2010. 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.

In elk geval kan een begrotingsdecreet met betrekking tot het begrotingsjaar 2009 niet dienen als rechtsgrond voor het thans voor advies voorgelegde ontwerp, dat niet op dat begrotingsjaar betrekking heeft.

5.2. In de aanhef van het voor advies voorgelegde ontwerp wordt ook verwezen naar het decreet van 3 maart 2004 inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwproductiemethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw.

Dat decreet biedt echter geen rechtsgrond voor een regeling met betrekking tot een bedrijfsadviessysteem. Het decreet heeft immers een beperkter toepassingsgebied dan een dergelijke regeling.

5.3. Ten slotte wordt in de aanhef ook verwezen naar de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Die wet is van toepassing op "de voortbrengselen van de landbouw, van de tuinbouw, van de zeevisserij en aquacultuur, en van de veeteelt, met inbegrip van zuivelproducten evenals van eieren

.../...

en eiprodukten", en ook op de productie van levensmiddelen en andere geproduceerde landbouwproducten al dan niet vervaardigd met deze voortbrengselen en op de activiteiten gericht op of ter ondersteuning van de productie van de genoemde producten (artikel 1, eerste lid, van de wet).

Zo deze wet een partiële rechtsgrond kan bieden aan het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006, is het duidelijk dat ze daartoe niet volstaat.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 (tiende lid van de aanhef) kan worden geschrapt. De minister put zijn bevoegdheid immers rechtstreeks uit het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006. Bovendien bepaalt artikel 7, 1/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 dat de aldaar toegestane delegaties niet gelden voor het nemen van reglementaire besluiten.

Artikel 1

7. Om te vermijden dat de verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005, vermeld in het ontworpen artikel 1, 2/, van het ministerieel besluit van 16 november 2007, geclicheerd zou worden op de tekst als gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008, dienen de woorden "het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008" te worden weggelaten.

Artikel 4

8. De ontworpen regeling, die erop neerkomt dat de aanvragers in functie van de datum van hun aanvraag een subsidie kunnen krijgen, totdat de subsidie-enveloppe is

.../...

opgebruikt, staat op gespannen voet met het gelijkheidsbeginsel. De stellers van het ontwerp dienen zich ervan te vergewissen dat voor die regeling een deugdelijke, met het gelijkheidsbeginsel verenigbare, verantwoording bestaat.

Een regeling die meer in overeenstemming lijkt met het gelijkheidsbeginsel zou erin bestaan dat aan alle aanvragers die vóór het verstrijken van de daartoe bepaalde termijn een aanvraag hebben ingediend, een subsidie wordt toegekend, in voorkomend geval (als de subsidie-enveloppe niet toereikend is om aan alle aanvragers een volledige subsidie toe te kennen) herleid naar evenredigheid.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS