

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.827/1/V
VAN 16 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 24 juli 2012 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel[en] 4 en 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende de ondersteuning van de verstrekking van groenten en fruit aan leerlingen in onderwijsinstellingen’, 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. Het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 ‘betreffende de ondersteuning van de verstrekking van groenten en fruit aan leerlingen in onderwijsinstellingen’ voorziet in steunmaatregelen voor de verstrekking van groenten en fruit aan leerlingen van daartoe erkende onderwijsinstellingen. Dit besluit is genomen ter uitvoering van de artikelen 103*octies bis* en 103*nonies* van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 ‘houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten’, alsook van verordening (EG) nr. 288/2009 van de Commissie van 7 april 2009 ‘houdende bepalingen voor de uitvoering van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad ten aanzien van de toekenning, in het kader van een schoolfruitregeling, van communautaire steun voor de verstrekking van groente- en fruitproducten, verwerkte groente- en fruitproducten en banaanproducten aan kinderen in onderwijsinstellingen’.

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de volgende wijzigingen aan te brengen in het voormelde besluit. Vooreerst wordt het vereiste geschrapt dat de betrokken leerlingen “ingeschreven” moeten zijn, zodat het aantal leerlingen wel hetzelfde blijft, maar het niet noodzakelijk dezelfde leerlingen moet betreffen als in het begin van het schooljaar (artikelen 1, 1° en 4°, en 2 van het ontwerp). Voorts moeten in de steunaanvraag de hoeveelheden en soorten van aangekochte producten niet meer vermeld worden (artikel 1, 2°). Ten slotte kan de overeenkomst tussen de school en de leverancier in eender welke vorm worden gesloten en niet langer volgens het modelcontract (artikel 1, 3°).

Het te nemen besluit krijgt uitwerking met ingang van 1 september 2011 (artikel 3).

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’. Bij deze bepaling wordt de Koning (lees: de Vlaamse Regering) onder meer gemachtigd om alle maatregelen te nemen nodig voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (thans de artikelen 42 en 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie). De verordeningen (EG) nr. 1234/2007 en (EG) nr. 288/2009 zijn gebaseerd op de laatstgenoemde bepalingen.

Aangezien evenwel ook gebruik wordt gemaakt van de bij artikel 103octies bis, lid 7, van verordening (EG) nr. 1234/2007 geboden mogelijkheid om de Europese steun aan te vullen met nationale steun (lees: gewestelijke steun), wordt bijkomend rechtsgrond geboden door artikel 3, § 1, 2°, van de voornoemde wet van 28 maart 1975, op grond waarvan de Vlaamse Regering voor de in die wet bedoelde producten de voorwaarden kan bepalen betreffende “subsidie[s]”.

4. In de aanhef wordt tevens verwezen naar de artikelen 6, 58 en 74 van het decreet van 21 november 2003 ‘betreffende het preventieve gezondheidsbeleid’. Als verklaring waarom ook in dit decreet rechtsgrond wordt gezocht voor het ontworpen besluit, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“De bijzondere wet tot hervormingen der instellingen van 8 augustus 1980 bepaalt in artikel 5, § 1, I, 2° dat de gezondheidsopvoeding alsook de activiteiten en diensten op het vlak van de preventieve gezondheidszorg tot de bevoegdheden van de gemeenschappen behoren. Het decreet van 21 november 2003 betreffende de preventieve gezondheidszorg bepaalt in artikel 3 dat de Vlaamse Regering een preventief gezondheidsbeleid voert en hiertoe initiatieven neemt (artikel 4 en 5) binnen de preventieve gezondheidszorg en buiten het domein van de gezondheidszorg (facettenbeleid) om de gezondheid te bevorderen, te beschermen of te behouden. De initiatieven worden gerealiseerd door gezondheidsbevordering en/of ziektepreventie.

In hetzelfde decreet bepaalt artikel 58 dat de Vlaamse Regering initiatieven kan nemen tot het bevorderen van gezonde eetgewoonten. Deze hebben onder meer betrekking op het aanzetten tot gezonde eetgewoonten om een normale ontwikkeling en een normaal functioneren van de persoon toe te laten en/of gezondheidsschade te voorkomen.

Het decreet beschrijft ook dat, na een gezondheidsconferentie, gezondheidsdoelstellingen (artikelen 18 en 19) worden geformuleerd. Dit gebeurt naar analogie met wat de Wereldgezondheidsorganisatie aanbeveelt. Zo keurden de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement in 2009 de gezondheidsdoelstelling voeding en beweging goed. Er zijn specifieke subdoelstellingen geformuleerd naar jongeren waarvan een is gericht op het verhogen van de consumptie van groenten en fruit: tegen 2015 stijgt het percentage personen dat de aanbeveling voor groenten haalt van 1% tot 11%. Tegen

2015 stijgt de gemiddelde inname van groenten met 10% (van 147 naar 162 g/dag). Tegen 2015 stijgt het percentage personen dat de aanbeveling voor fruit haalt van 5% tot 15%. Tegen 2015 stijgt de gemiddelde inname van fruit met 10% (van 113 naar 124 g/dag).

Het VIGEZ (Vlaams Instituut voor Gezondheidspromotie en Ziektepreventie), dat als partnerorganisatie erkend is binnen het Vlaamse preventieve voedingsbeleid, ontwikkelde in samenwerking met de Logo's (lokaal gezondheidsoverleg) de op evidentie gebaseerde methodiek 'Tutti Frutti'. De huidige schoolfruitactie (met cofinanciering van de Europese Commissie) is geënt op deze reeds in 2005 gelanceerde Vlaamse methodiek naar basisscholen. Er is aangetoond dat, door fruit aan te bieden aan de leerlingen en dit te kaderen in ruimer geheel van sensibiliseringsinitiatieven, de eetgewoonten gunstig kunnen worden beïnvloed. Het gaat dus duidelijk om een gezondheidsbevorderend initiatief dat in dat opzicht tot de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap behoort."

Met deze zienswijze kan niet worden ingestemd. Nog afgezien van het gegeven dat de door de gemachtigde aangehaalde en de in de aanhef vermelde bepalingen van het decreet van 21 november 2003 geen enkele delegatie van regelgevende bevoegdheid aan de Vlaamse Regering bevatten¹ en om die reden alleen al geen rechtsgrond kunnen bieden voor het ontworpen besluit, heeft de Raad van State in zijn advies 49.334/3 van 22 maart 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 27 mei 2011 'tot wijziging van artikelen 3 en 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende de ondersteuning van de verstrekking van groenten en fruit aan leerlingen in onderwijsinstellingen' reeds uiteengezet dat "de band tussen de ontworpen regeling en het gezondheidsbeleid te onrechtstreeks is opdat moet worden onderzocht of het ontwerp ingepast kan worden in de bevoegdheden van de Vlaamse Gemeenschap inzake het gezondheidsbeleid". Om die reden werd in het zo-even aangehaalde advies geconcludeerd dat het ontwerpbesluit geen rechtsgrond kon vinden in het decreet van 21 november 2003. De Raad van State ziet geen reden om hierover met betrekking tot het thans voor advies voorgelegde ontwerpbesluit anders te oordelen. Het loutere gegeven dat het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 kan leiden tot meer gezonde voedingsgewoonten en daardoor een gunstig effect kan hebben voor de gezondheid van de betrokken leerlingen, volstaat niet om deze regeling te kwalificeren als een regeling die het gezondheidsbeleid betreft.

¹ De artikelen 3, 4 en 5 van het decreet van 21 november 2003 bevatten geen delegaties aan de Vlaamse Regering en kunnen bijgevolg niet fungeren als rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Dit is eveneens het geval voor de artikelen 58 en 74, waarbij de Vlaamse Regering enkel wordt gemachtigd om "initiatieven" te nemen tot het bevorderen van gezonde eetgewoonten of die zich richten tot specifieke doelgroepen. Uit een dergelijke formulering kan geen delegatie van regelgevende bevoegdheid worden afgeleid, hetgeen nochtans noodzakelijk is om rechtsgrond te kunnen bieden voor een regelgevend besluit. Ook de artikelen 18 en 19 bevatten geen delegatie van regelgevende bevoegdheid.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op de bevindingen met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie opmerking 4), dient het vierde lid van de aanhef te worden weggelaten.

Om dezelfde reden moet bij de vermelding van de leden van de Vlaamse Regering die het besluit voorstellen, de verwijzing naar de Vlaamse minister, bevoegd voor Volksgezondheid, worden weggelaten.

Artikel 1

6. Naar luid van het huidige artikel 4, § 1, 1°, e), van het te wijzigen besluit moeten de onderwijsinstellingen zich er onder meer schriftelijk toe verbinden in de steunaanvraag voor elke soort subsidieerbaar product afzonderlijk melding te maken van de tijdens de maand aangekochte hoeveelheden en de betaalde prijs. Artikel 1, 2°, van het ontworpen besluit strekt ertoe dit vereiste te vervangen door de verplichting “een correct ingevulde steunaanvraag in te dienen”. De Raad van State ziet niet in wat met deze verplichting wordt toegevoegd aan de overige voorwaarden bedoeld in artikel 4, § 1, 1°, van het te wijzigen besluit. Indien met “correct ingevuld” nieuwe voorwaarden worden beoogd, moeten die worden geëxpliciteerd. In het andere geval kan het huidige artikel 4, § 1, 1°, e) beter worden opgeheven. De voorwaarde om een steunaanvraag in te dienen komt immers reeds voor in artikel 7, eerste lid, van het te wijzigen besluit, zodat het geen zin heeft om de onderwijsinstellingen te verplichten daaromtrent een specifiek schriftelijk engagement aan te gaan.

Artikel 3

7. Met betrekking tot de terugwerkende kracht die bij artikel 3 aan het ontworpen besluit wordt verleend, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Het voorliggende ontwerpbesluit beoogt een vereenvoudiging door te voeren met betrekking tot de controles op de naleving van de bepalingen verbonden aan het ontvangen van steun. Deze vereenvoudiging richt zich tot de scholen die steun voor schoolfruit wensen aan te vragen. Hun steunaanvraag wordt op bepaalde punten vereenvoudigd, wat een voordeel betekent voor deze doelgroep.

(...)

Binnen het schoolfruitprogramma dienen scholen eerst een erkenningsaanvraag in om deel te nemen aan het schoolfruitprogramma. Eenmaal de school erkend is, komt ze in aanmerking voor de steun. Om de steun effectief te verkrijgen dient de school periodiek de steunaanvragen in. De scholen zijn dus al effectief aangesloten bij het schoolfruitprogramma bij het begin van het schooljaar, en nog voor ze de eerste steunaanvraag indienen. Die scholen nemen dus sowieso deel aan de schoolfruitactie en dienen de steunaanvragen in. De aanpassingen in de regelgeving spelen niet zozeer op het vlak van het al dan niet kunnen indienen van een steunaanvraag, maar op het vlak van de controle van de steunaanvraag nadien.

De wijzigingen aan de bepalingen rond de steunaanvragen worden zonder onderscheid toegepast voor alle scholen die deelnemen aan het programma.

De aangebrachte wijzigingen op het vlak van de steunaanvraag hebben vooral betrekking op administratieve formaliteiten die moeten vervuld zijn met het oog op de controle. De versoepeling speelt dus op administratief vlak en geldt voor elke school die onder de controle valt.

Ook de bepaling rond het leerlingenaantal moet gezien worden in dat kader. Het aantal leerlingen is belangrijk voor het al dan niet ontvangen van de volledige subsidie. Het aantal deelnemende leerlingen moest sowieso bijgehouden worden. Met de nieuwe regeling wordt er gekeken naar het aantal leerlingen die deelneemt aan de actie zonder te eisen dat elke leerling het volledige schooljaar heeft deelgenomen. Late instappers die gedurende het schooljaar in de school aankomen, kunnen zo de plaats innemen van vertrekkende leerlingen met het oog op het krijgen van de volledige subsidie. Het voordeel wordt zonder onderscheid toegekend aan alle deelnemende scholen.”

Aangezien – onder voorbehoud van hetgeen werd uiteengezet *sub 6* – geen nieuwe voorwaarden worden ingevoerd met betrekking tot steunaanvragen en, zoals door de gemachtigde wordt uiteengezet, de ontworpen regeling de formele vereisten enkel versoepelt, kan worden ingestemd met de terugwerkende kracht tot 1 september 2011 die aan het ontworpen besluit wordt verleend.

Artikel 4

8. Om dezelfde redenen als vermeld in opmerking 5, moet in de uitvoeringsbepaling alleen de eerstgenoemde minister worden vermeld.

Slotopmerking

9. Om dezelfde redenen als vermeld in opmerking 5, dient te worden afgezien van de ondertekening van het te nemen besluit door de Vlaamse minister, bevoegd voor Volksgezondheid.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraad, voorzitter,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

W. VAN VAERENBERGH