



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 53.400/3
van 24 juni 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de subsidiëring van bedrijfsadvisering in de biologische landbouw'

Op 23 mei 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de subsidiëring van bedrijfsadvisering in de biologische landbouw’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 11 juni 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 juni 2013

*

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot het invoeren van een regeling tot subsidiëring van de bedrijfsadvisering met betrekking tot de biologische landbouwproductiemethode.

3.1. Rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in de artikelen 5 en 7 van het decreet van 3 maart 2004 ‘inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwproductiemethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw’, waaraan wordt gerefereerd in het derde lid van de aanhef.¹

Artikel 5 van het decreet van 3 maart 2004 geeft de Vlaamse Regering de bevoegdheid om de voorwaarden te bepalen waaronder de uitvoering van de steunmaatregelen ter bevordering van meer duurzame landbouw bedoeld in artikel 3 (§ 1) van het decreet kan worden gesubsidieerd. In artikel 3, § 1, 1°, van dat decreet wordt in dat verband melding gemaakt van “het bevorderen van de toepassing van landbouwactiviteiten die een positieve bijdrage leveren aan de milieubescherming, de naleving van de hygiënische normen, de diergezondheid, het dierenwelzijn, de kwaliteitsverbetering, het landschapsbehoud en de landschapsverbetering”.

Bij artikel 7 van het decreet wordt de Vlaamse Regering de bevoegdheid toegekend om de uitvoering van de steunmaatregelen te onderwerpen aan controle en sancties.

In het derde lid van de aanhef wordt ook melding gemaakt van artikel 3 van het decreet van 3 maart 2004. Dat artikel biedt evenwel geen rechtsgrond, vermits er geen delegatie in voorkomt, en in dat artikel enkel het kader wordt geschetst waarbinnen de steunmaatregelen moeten passen.²

3.2. In het tweede lid van de aanhef wordt melding gemaakt van artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998 ‘houdende diverse beleidsbepalingen’, waarbij aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid wordt toegekend om te voorzien in een steunregeling “tot

¹ Op 19 februari 2013 heeft de Raad van State advies 52.594/3 gegeven over een voorontwerp van decreet ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ (*Parl.St.* Vl.Parl. 2013-13, nr. 1978/1), dat op 19 juni 2013 door het Vlaams Parlement is aangenomen en op 1 januari 2014 in werking treedt (zie artikel 83 van het decreet). Dat decreet bevat een bepaling tot opheffing van het decreet van 3 maart 2004 (zie artikel 81, 6°, van het decreet). Afhankelijk van het tijdstip waarop het voorliggende ontwerp uitmondt in een besluit, zal dan ook eventueel verwezen dienen te worden naar de nieuwe bepalingen die ter vervanging van de artikelen 5 en 7 van het decreet van 3 maart 2004 worden aangenomen.

² *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten* (hierna: *Handleiding*), Raad van State, 2008, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be), nr. 25.

aanmoediging van de toepassing door landbouwers van milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden, met inbegrip van de bescherming van de genetische diversiteit”.

Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat tot het decreet van 17 maart 1998 heeft geleid, blijkt dat het de bedoeling was om “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 landbouwmilieuprogramma dat overeenkomstig verordening nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 ‘betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer’ door de Europese Commissie werd goedgekeurd bij beschikking van 17 november 1994]”.³ Ook blijkt dat de op grond van artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998 uit te werken maatregelen “beperkt [zullen] blijven tot een loutere uitvoering van verordening (EEG) nr. 2078/92”.⁴ Die verordening is overigens ingetrokken bij verordening (EG) nr. 1257/1999.⁵

Die bepaling is derhalve niet dienstig als rechtsgrond voor de nieuwe regels.

Volgens de gemachtigde is een verwijzing naar die bepaling opgenomen in de aanhef louter omdat ernaar wordt verwezen in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 april 2001 ‘houdende de erkenning en subsidiëring van centra voor bedrijfsbegeleiding in de biologische landbouw’, dat wordt opgeheven bij artikel 38 van het te nemen besluit. Voor die opheffingsbepaling dient in principe wél rechtsgrond te worden gezocht in artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998, aangezien die bepaling de rechtsgrond vormde voor het op te heffen besluit. Artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998 wordt evenwel opgeheven, met ingang van 1 januari 2014.⁶ Als het ontworpen besluit wordt genomen na 1 januari 2014 zal de verwijzing naar het voormelde artikel 10 dan ook moeten worden vervangen door een verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, dat de regering belast met de algemene uitvoering van de decreten.

3.3. In de aanhef wordt ook verwezen naar verordening (EG) nr. 1857/2006 van de Commissie van 15 december 2006 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de staatssteun voor kleine en middelgrote ondernemingen die landbouwproducten produceren, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 70/2001’ (hierna: verordening 1857/2006). Een Europese verordening kan het ontworpen besluit echter niet tot rechtsgrond strekken, zodat ook het eerste lid van de aanhef geschrapt dient te worden.⁷

³ *Parl.St.* VI.Parl. 1997-98, nr. 890/1, 3.

⁴ *Ibidem.*

⁵ Artikel 55, lid 1, van de 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’.

⁶ *Cf.* artikel 78 van het decreet ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ bedoeld in voetnoot 1.

⁷ In de aanhef van een besluit dient ook melding te worden gemaakt van een Europese verordening die in het interne recht wordt uitgevoerd door het besluit (*Handleiding*, p. 38, nr. 19, a). In dit geval gaat het echter niet om een besluit dat wordt genomen ter uitvoering van verordening 1857/2006, maar om een regeling die wordt genomen met inachtneming van de voorwaarden vervat in verordening 1857/2006, zodat het gaat om staatssteun die verenigbaar

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. In tal van bepalingen van het ontwerp komen delegaties van verordenende bevoegdheid aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister) voor.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Dat is hier niet steeds het geval, vermits in sommige delegatiebepalingen aan de minister de bevoegdheid wordt of lijkt te worden gelaten om subsidievoorwaarden vast te stellen (zie inzonderheid de artikelen 7, achtste lid, en 18, tweede lid, van het ontwerp).

De bepalingen van het ontwerp waaruit niet duidelijk blijkt dat de bevoegdheid van de minister beperkt is tot regels van bijkomstige aard of van beperkt belang, zullen moeten worden omgewerkt teneinde de gedelegeerde bevoegdheid beter af te bakenen.

5. In artikel 12, eerste lid, 2°, van het ontwerp wordt bepaald dat, om erkend te worden als een centrum voor bedrijfsadvisering, de administratieve en financiële controle van de bevoegde entiteit én van het Rekenhof moet worden aanvaard. In artikel 18, eerste lid, 2°, van het ontwerp wordt hetzelfde bepaald met betrekking tot de erkenning van de bedrijfsadviseurs.

Nog los van de vraag of het Vlaamse Gewest ruimere bevoegdheden aan het Rekenhof kan toekennen dan die welke zijn bepaald in artikel 180, tweede lid, van de Grondwet,⁸ dient te worden opgemerkt dat daarvoor geen rechtsgrond voorhanden blijkt te zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op wat over de rechtsgrond is opgemerkt, dient het eerste lid van de aanhef te vervallen. In het derde lid moet niet worden verwezen naar artikel 3 van het decreet van 3 maart 2004, dat immers het ontworpen besluit niet tot rechtsgrond strekt.

Indien het ontworpen besluit echter pas in 2014 zou worden genomen, dient niet meer aan bepalingen uit het decreet van 3 maart 2004 te worden gerefereerd, maar aan de relevante bepalingen uit het nieuwe decreet. In dat geval dient ook het tweede lid van de aanhef te

kan worden geacht met de gemeenschappelijke markt. Eén van die voorwaarden is dat in de regeling uitdrukkelijk wordt verwezen naar de verordening (artikel 3, lid 2, b, van verordening 1857/2006). Aan die voorwaarde is voldaan vermits de aanhef ook een considerans bevat waarin uitdrukkelijk naar de verordening wordt verwezen. Het eerste lid van de aanhef mag dus zonder meer geschrapt worden.

⁸ Zie in verband daarmee: adv.RvS 49.597/AV van 7 juni 2011 over een voorstel van decreet 'houdende het toezicht van het Rekenhof op grote infrastructuurwerken waarvoor de Vlaamse overheid verantwoordelijkheid draagt' (Parl.St. VI.Parl. 2010-11, nr. 1002/5).

vervallen en zal vooraan in de aanhef een verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 moeten worden toegevoegd.

Artikel 36

7. In het eerste lid van artikel 36 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde autoriteit voor de uitoefening van haar controleopdracht het recht heeft om tijdens bedrijfsbezoeken de nodige vaststellingen te doen betreffende de inhoud en het verloop van de bedrijfsadvisering, en luidens het tweede lid van hetzelfde artikel moet de erkende adviesdienst alle documenten en inlichtingen, noodzakelijk voor de controle, verstrekken.

Krachtens artikel 11, derde lid, van 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 iedere begunstigde van een subsidie ertoe gehouden verantwoording te verstrekken over de aanwending van de ontvangen bedragen, tenzij het decreet of de ordonnantie hem daarvan vrijstelling verleent. Krachtens artikel 12, eerste lid, van dezelfde wet verleent de begunstigde door het aanvaarden van de subsidie meteen aan de gemeenschappen en de gewesten het recht om ter plaatse controle te doen uitoefenen op de aanwending van de toegekende gelden. Het gaat om regels die krachtens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ ook door de gemeenschappen en de gewesten moeten worden nageleefd.

Het overnemen, het parafraseren of het bevestigen in een lagere regeling van bepalingen van hogere rang dient te worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien kan ze tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift en kan ze er inzonderheid aanleiding toe zijn dat later uit het oog wordt verloren dat alleen de hogere regelgever dat voorschrift kan wijzigen. Ook kan die werkwijze verwarring doen ontstaan over het ogenblik van inwerkingtreding van het betreffende voorschrift.

Enkel wanneer zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid of een goed begrip van de ontworpen regeling of omwille van de rechtszekerheid, kan het overnemen van bepalingen van hogere rang worden gebillijkt, in welk geval de aard van de bepalingen die worden overgenomen dient te worden aangegeven (“overeenkomstig ...”).

8. In artikel 36, derde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat, als tijdens de controle vastgesteld wordt dat de voorwaarden en de “modaliteiten” (lees: nadere regels) van dit besluit en de uitvoeringsbepalingen ervan niet zijn nagekomen, de subsidie “kan” worden teruggevorderd met toepassing van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003.

Het vermelde artikel van de federale wet van 16 mei 2003 laat echter geen appreciatievrijheid, vermits erin wordt bepaald dat de begunstigde die hetzij de voorwaarden niet naleeft waaronder de subsidie werd verleend, hetzij de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden waarvoor zij werd verleend, hetzij controle verhindert, tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden.

Het ontwerp zal op dit punt derhalve in overeenstemming moeten worden gebracht met artikel 13 van de wet van 16 mei 2003.

Artikel 37

9. In artikel 37 wordt gesteld dat de steunregeling vermeld in het ontworpen besluit onder de bepalingen van artikel 15 van verordening 1857/2006 valt. Krachtens dat artikel van de verordening, dat specifiek betrekking heeft op “technische ondersteuning in de landbouwsector”, is steun verenigbaar met de gemeenschappelijke markt in de zin van artikel 107, lid 3, c, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) en vrijgesteld van de aanmeldingsverplichting vervat in artikel 108, lid 3, van het VWEU, indien de steun voor de in lid 2 van dat artikel genoemde in aanmerking komende kosten wordt toegekend en aan de in de leden 3 en 4 van dit artikel vastgestelde voorwaarden voldoet.

Het is niet duidelijk wat de bedoeling van artikel 37 van het ontwerp is, dat overigens geen normatief karakter lijkt te hebben. Het zal immers aan de Europese Commissie toekomen om te oordelen of de regeling voldoet aan de voorwaarden gesteld in verordening 1857/2006 en dus verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt, al is dat kennelijk wel de betrachting van de Vlaamse Regering.

Daarover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde bevestigd dat het artikel in het ontwerp is opgenomen uitsluitend om tegemoet te komen aan één van de voorwaarden voor vrijstelling zoals bepaald in verordening 1857/2006, namelijk dat de steunregeling een uitdrukkelijke verwijzing naar deze verordening bevat, onder vermelding van de titel ervan en de vindplaats in het Publicatieblad van de Europese Unie. Zoals in voetnoot 7 reeds is opgemerkt, bevat de aanhef van het ontwerp een considerans waarmee is voldaan aan het bepaalde in artikel 3, lid 2, b, van verordening 1857/2006.

Artikel 37 lijkt dan ook uit het ontwerp te kunnen worden weggelaten.

Artikel 38

10. Artikel 38 van het ontwerp strekt tot opheffing van het besluit van 20 april 2001. Luidens de ontworpen bepaling gaat de opheffing in “twee maanden na de inwerkingtreding van dit besluit”. De artikelen 39 tot 41 van het ontwerp bevatten overgangsbepalingen met betrekking tot het verder van toepassing zijn van de opgeheven regeling.

Aangezien de nieuwe regeling in werking zal treden tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad en de oude regeling, vervat in het besluit van 20 april 2001, pas twee maanden na die datum ophoudt uitwerking te hebben, zullen in die tijdsperiode van twee maanden twee parallelle subsidieregelingen van kracht zijn, wat niet de bedoeling kan zijn.

Indien deze regeling is bedoeld om twee maanden de tijd te laten om kennis te nemen van de nieuwe regels alvorens ze worden toegepast, kunnen de woorden “twee maanden

na de inwerkingtreding van dit besluit” in artikel 38 beter worden geschrapt, terwijl het ontwerp kan worden aangevuld met een inwerkingtredingsbepaling, te redigeren als volgt:

“Dit besluit treedt in werking twee maanden na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT