



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.402/3
van 29 november 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot
toekenning van subsidies aan land- of tuinbouwers voor de
diversificatie naar zorgboerderijactiviteiten'

Op 30 oktober 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 ‘tot toekenning van subsidies aan land- of tuinbouwers voor de diversificatie naar zorgboerderijactiviteiten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 november 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 november 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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een nieuwe subsidieregeling in te voeren voor land- of tuinbouwers die zogenaamde zorgboerderijactiviteiten uitvoeren. Deze regeling komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 oktober 2005 ‘betreffende de toekenning van subsidies voor de zorg en activering van zorgvragers op land- of tuinbouwbedrijven met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling’, dat wordt opgeheven (artikel 24, 1°, van het ontwerp).

Het ontwerp regelt het bedrag van de subsidie (artikelen 2 tot 4), de subsidievoorwaarden (artikelen 5 en 6), in het bijzonder het systeem waarmee de land- en tuinbouwer de zorgboerderijactiviteiten die voor subsidiëring in aanmerking komen, dient te registreren (artikel 15). Het ontwerp bevat tevens bepalingen met betrekking tot de boerderijovereenkomst die moet worden gesloten tussen de land- of tuinbouwer en de voorziening (artikelen 7 tot 12) en waarvan de minimale inhoud wordt vastgelegd in bijlage 1 (lees: de bijlage) bij het ontwerp. Er wordt een zorgboerderijcommissie opgericht die advies verleent over het sluiten van een zorgboerderijovereenkomst door organisaties die niet worden opgesomd in artikel 1, 6°, a) tot d), van het ontwerp (artikelen 22 en 23). Het ontwerp bevat voorts nog bepalingen over de aanmeldingsprocedure (artikelen 13 en 14), over de wijze van uitbetaling van de subsidie (artikel 16) en over de wijze waarop het gebruik van de subsidies wordt gecontroleerd (artikelen 17 tot 21).

3.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 5 van het decreet van 3 maart 2004 ‘inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwproductiemethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw’, gelezen in samenhang met artikel 3, § 1, 5°, van dat decreet. Bij de eerstgenoemde bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor de subsidies van de uitvoering van de steunmaatregelen bedoeld in artikel 3, alsook de regels waaraan de centra ter bevordering van meer duurzame landbouwproductiemethoden moeten voldoen, de aard van de steunmaatregelen waarvoor subsidie wordt gegeven en de kwaliteitseisen van de begeleiding. In artikel 3, § 1, 5°, van het decreet wordt “het heroriënteren en bevorderen van de landbouwactiviteiten in de richting van landbouw met verbrede doelstelling” aangemerkt als een mogelijke steunmaatregel ter bevordering van meer duurzame landbouw.

3.2. Verscheidene bepalingen van het ontwerp bevatten of impliceren verplichtingen die worden opgelegd aan voorzieningen. Dit is het geval voor de bepalingen met betrekking tot de zorgboerderijovereenkomst die wordt gesloten tussen de voorziening en de land- of tuinbouwer, meer bepaald in bijlage 1 (lees: de bijlage) bij het ontwerp, waar een aantal verbintenissen van de voorziening worden opgesomd die in die zorgboerderijovereenkomst

worden opgenomen. Ook de artikelen 12 en 21 van het ontwerp bevatten verplichtingen die aan de voorzieningen worden opgelegd. De voormelde rechtsgrond biedende bepalingen betreffen enkel de wijze van subsidiëring van land- en tuinbouwers. Aan die land- en tuinbouwers kunnen dan wel verplichtingen worden opgelegd in de vorm van subsidievoorwaarden, maar dit is niet als dusdanig het geval voor de voorzieningen, die enkel samenwerken met de land- en tuinbouwers (zie artikel 2 van het ontwerp) en zelf geen subsidies ontvangen.

Een voorziening kan wel op vrijwillige wijze bepaalde engagementen aangaan in samenwerking met een land- of tuinbouwer, en het voorhanden zijn van die engagementen kan worden geformuleerd als een subsidievoorwaarde ten aanzien van de betrokken land- of tuinbouwer. Rechtstreekse verplichtingen ten aanzien van de voorziening zijn evenwel niet mogelijk. Het is wel mogelijk om in de bijlage bij het ontwerp een aantal engagementen van de voorziening te bepalen (die inhoudelijk overeenstemmen met de “verbintenissen” zoals die thans in die bijlage voorkomen). Die engagementen worden dan op vrijwillige wijze door de voorziening opgenomen en weergegeven in de zorgboerderijovereenkomst. De niet-naleving van deze engagementen heeft binnen het bestek van de ontworpen regeling enkel rechtsgevolgen ten aanzien van de land- en tuinbouwer, en niet ten aanzien van de voorziening. De bijlage bij het ontwerp moet vanuit dit oogpunt worden geherformuleerd. Desgewenst kan de inhoud van de artikelen 12 en 21 van het ontwerp in die bijlage worden overgenomen, mits de zo-even geschetste formulering wordt gebruikt.

3.3. Bij de artikelen 17, 18 en 20 van het ontwerp worden controletaken opgedragen aan het Agentschap voor Landbouw en Visserij. Voor die bepalingen kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

ALGEMENE OPMERKING

4. Het ontworpen besluit bevat verscheidene betrekkelijk ruim geformuleerde delegaties aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister). Volgens de vaste adviespraktijk van de Raad van State, afdeling Wetgeving, zouden, om in overeenstemming te kunnen worden geacht met de beginselen die in het publiek recht de verhouding tussen de onderscheiden staatsmachten beheersen, de aldus gedelegeerde bevoegdheden van bijkomstige of detailmatige aard dienen te zijn. Dat impliceert onder meer dat de in die bepalingen opgenomen bevoegdheidsdelegaties dermate afgebakend moeten zijn dat het vaststellen van de essentie van de regeling bij de Vlaamse Regering blijft.

De minister wordt onder meer gemachtigd om het minimale brutobedrijfsresultaat vast te stellen dat het bedrijf moet behalen (artikel 5, eerste lid, 2°, van het ontwerp) en om de maximumberoepsinkomsten te bepalen die de subsidieaanvrager uit andere beroepsactiviteiten kan behalen (artikel 5, eerste lid, 3°, van het ontwerp). Hierdoor kan de minister, zonder hierbij te zijn gebonden door criteria vastgesteld door de Vlaamse Regering, zelf bepalen welke soorten (grootte) van land- en tuinbouwbedrijven voor subsidie in aanmerking komen. Zulk een delegatie heeft geen betrekking op een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard, te meer daar het minimale brutobedrijfsresultaat en de maximumberoepsinkomsten uit andere

beroepsactiviteiten, de twee belangrijkste algemene subsidiëringsvoorwaarden zijn die in het ontwerp worden geregeld.

Tevens wordt de minister gemachtigd om per categorie van land- of tuinbouwer, bedoeld in artikel 5, eerste lid, 1°, van het ontwerp, nadere voorwaarden te bepalen (artikel 5, derde lid, van het ontwerp). Hierdoor kan de minister binnen elk van de rechtsvormen die in de eerstgenoemde bepaling worden vermeld (natuurlijk persoon, handelsvennootschap, landbouwvennootschap of consumentencoöperatie), bijkomende voorwaarden vaststellen, zonder hierbij te zijn gebonden door criteria bepaald door de Vlaamse Regering. Ook een dergelijke niet nadere bepaalde delegatie heeft geen betrekking op een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard.

De conclusie is dat de drie aangehaalde delegaties geen doorgang kunnen vinden en dat de ermee overeenstemmende bepalingen in het ontwerp van ministerieel besluit waarover de Raad van State op dezelfde dag als over dit ontwerp advies 54.403/3 uitbrengt, moeten worden overgeheveld naar dit ontwerp.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. Zoals artikel 1, 6°, van het ontwerp is geformuleerd, vallen OCMW's niet onder de organisaties bedoeld in de punten a) tot d) ervan, waardoor ze overeenkomstig punt e) enkel een zorgboerderijovereenkomst kunnen sluiten indien de Vlaamse ministers bevoegd voor landbouwbeleid en zeevisserij, voor bijstand aan personen en voor onderwijs daarvoor toestemming verlenen na het doorlopen van de procedure bedoeld in de artikelen 22 en 23 van het ontwerp.

De vraag rijst welke verantwoording bestaat, in het licht van het gelijkheidsbeginsel, voor deze verschillende behandeling van OCMW's in vergelijking met de organisaties bedoeld in artikel 1, 6°, a) tot d), van het ontwerp, die een dergelijke toestemming niet nodig hebben. Indien geen overtuigende verantwoording kan worden geformuleerd, moeten ze alsnog worden vermeld bij de organisaties die geen voorafgaande toestemming nodig hebben om een zorgboerderijovereenkomst te sluiten.

Artikel 4

6. In artikel 4 van het ontwerp wordt bepaald dat verordening (EG) nr. 1998/2006 van de Commissie van 15 december 2006 'betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun' van toepassing is op de subsidie vermeld in artikel 2 van het ontwerp. Hierdoor wordt ten onrechte de indruk gewekt dat de toepasselijkheid van deze verordening afhangt van de ontworpen bepaling, terwijl die toepasselijkheid op de subsidie voor zorgboerderijen juist uit de bepalingen van die verordening voortvloeit, nog afgezien van het

¹ Het betreft de artikelen 3 en 4 van dat ontwerp van ministerieel besluit.

gegeven dat die verordening ophoudt uitwerking te hebben op 31 december 2013. Artikel 4 moet dan ook worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 12

7. Naar luid van artikel 12 van het ontwerp is “[d]e voorziening (...) aanwezig op het bedrijf van de landbouwer (...)”. De gemachtigde beaamde dat wordt bedoeld dat een vertegenwoordiger van de voorziening aanwezig moet zijn. De ontworpen bepaling kan dan ook beter als volgt worden geredigeerd: “De voorziening wordt door een medewerker vertegenwoordigd op het bedrijf (...)”, onverminderd hetgeen werd opgemerkt *sub* 3.2 over de meer fundamentele herformulering van de ontworpen bepaling.

Artikel 14

8. Indien met de woorden “de subsidievoorwaarden” in artikel 14, tweede lid, van het ontwerp wordt gerefereerd aan alle subsidievoorwaarden bedoeld in artikel 5, eerste lid, kan dit beter worden verduidelijkt, aangezien zowel in het eerste als in het tweede lid van artikel 14 wordt verwezen naar welbepaalde van deze subsidievoorwaarden.

9. In artikel 14, derde lid, laatste zin, van het ontwerp wordt bepaald dat de land- of tuinbouwer nog drie maanden na de melding dat hij niet meer voldoet aan bepaalde subsidiëringsvoorwaarden, zorgboerderijactiviteiten mag uitvoeren die voor subsidiëring *in aanmerking komen*. Daardoor zou de indruk kunnen ontstaan dat een land- of tuinbouwer na het verstrijken van die termijn van drie maanden in het geheel geen zorgboerderijactiviteiten meer zou mogen uitoefenen als hij niet meer aan de betrokken subsidievoorwaarden voldoet. De gemachtigde bevestigde dat dit niet de bedoeling is en dat enkel beoogd wordt te bepalen dat wanneer een land- of tuinbouwer niet langer aan de betrokken subsidiëringsvoorwaarden voldoet, hij nog gedurende drie maanden subsidies kan ontvangen. De bepaling wordt dan ook beter als volgt geformuleerd:

“De land- of tuinbouwer kan nog subsidies ontvangen voor de zorgboerderijactiviteiten die zijn uitgevoerd gedurende een termijn van drie maanden na deze melding.”

Artikel 15

10. Artikel 15, eerste lid, van het ontwerp overlapt grotendeels met hetgeen bepaald wordt in artikel 5, eerste lid, 5° en 7°. Die overlapping moet worden weggewerkt.

Artikel 17

11. Artikel 17, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat het Agentschap voor Landbouw en Visserij en het Departement Landbouw en Visserij een verzoek tot controle van een

voorziening kunnen indienen bij de diensten die bevoegd zijn voor de controles van die voorzieningen. Deze bepaling kan alleszins niet zo worden geïnterpreteerd dat ze op enige wijze afbreuk zou doen aan de bevoegdheden van die diensten, die alleen moeten kunnen beoordelen of zij die voorzieningen controleren en die alleen voor die controle instaan.

Artikel 23

12. Overeenkomstig de artikelen 1, 6°, e), 22 en 23 van het ontwerp kunnen de Vlaamse ministers bevoegd voor landbouwbeleid en zeevisserij, voor bijstand aan personen en voor onderwijs andere organisaties dan die welke zijn opgesomd in artikel 1, 6°, a) tot d), toestaan om een zorgboerderijovereenkomst te sluiten – en dus als voorziening op te treden – op advies van de zorgboerderijcommissie. In geen van de aangehaalde bepalingen wordt echter gepreciseerd aan welke voorwaarden een dergelijke organisatie moet voldoen. Ook uit de subsidiëringsvoorwaarden in het ontworpen besluit kan niet worden afgeleid welke voorzieningen wel en welke niet in aanmerking komen. Op die wijze wordt een heel ruime bevoegdheid toegekend aan de betrokken ministers, met als enige beperking dat de zorgboerderijcommissie een advies moet uitbrengen.

Een dergelijke beoordelingsbevoegdheid voor de betrokken ministers is te ruim. Er moeten dan ook criteria worden uitgewerkt in het ontwerp waardoor de ministers zich moeten laten leiden bij de beoordeling van aanvragen vanwege de betrokken organisaties.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT