



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.554/3
van 15 juli 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
steun aan niet-productieve investeringen en aan nieuwe starters
in de landbouw’

Op 4 juli 2014 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, van rechtswege verlengd tot 19 augustus 2014,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan nieuwe starters in de landbouw’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 juli 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Paul DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Verordening (EU) nr. 1305/2013¹ bevat een aantal algemene bepalingen met betrekking tot steun van de Europese Unie voor plattelandsontwikkeling die wordt gefinancierd uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (hierna: ELFPO). Overeenkomstig artikel 6 van de verordening treedt het ELFPO in de lidstaten op door middel van programma's voor plattelandsontwikkeling. De lidstaten dienen hun voorstellen van programma's voor plattelandsontwikkeling in bij de Europese Commissie, die ze bij een uitvoeringshandeling goedkeurt. De gemachtigde verklaarde dat het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020 op 24 april 2014 voor goedkeuring aan de Europese Commissie is bezorgd en dat de Commissie dat programma waarschijnlijk in de loop van het najaar van 2014 zal goedkeuren.²

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft betrekking op twee van de soorten steunmaatregelen waarin ter uitvoering van verordening (EU) nr. 1305/2013 wordt voorzien, namelijk steun voor niet-productieve investeringen in de landbouw (artikel 17, lid 1, d), van de verordening – hoofdstuk 2 van het ontwerp) en steun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven (artikel 19, lid 1, a), iii), van de verordening – hoofdstuk 3 van het ontwerp: “Steun aan nieuwe starters in de landbouw”).

Elk van de steunmaatregelen wordt eerst nader bepaald en de procedure tot aanvraag van de steun wordt geregeld (artikelen 2 tot 14 van het ontwerp). Daarnaast bevat het

¹ Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad’.

² Zie daarover opmerking 6.

ontwerp ook een aantal gemeenschappelijke bepalingen, onder meer met betrekking tot de cumulatie van steun (artikelen 15 tot 18)³.

Het te nemen besluit treedt in werking de dag na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 19).

RECHTSGROND

4. Uit de aanhef blijkt dat voor het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gezocht in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van het bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met artikel 12, § 3, van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’. In die laatste bepaling wordt vastgelegd welke activiteiten door het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) worden ondersteund en aan wie die tegemoetkomingen kunnen worden verleend, doch ze bevat geen delegaties aan de Vlaamse Regering. Dat is wel het geval voor artikel 12, § 6, van het decreet van 22 december 1993, waarin wordt bepaald welke bevoegdheden de Vlaamse Regering ten aanzien van het VLIF heeft. Enkel artikel 12, § 6, 3°, van het decreet van 22 december 1993 zou eventueel in aanmerking kunnen komen om rechtsgrond te bieden, maar die bepaling is specifiek gericht op tegemoetkomingen “voor de dienstverlening, de begeleiding en de toelevering aan de land- en tuinbouwsector”, zodat ook die bepaling niet dienstig is.

5. Een meer solide rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt evenwel geboden door artikel 9 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Dat artikel luidt:

“De Vlaamse Regering kan de volgende maatregelen nemen :

1° steunmaatregelen voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1;

2° maatregelen ter ondersteuning van het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek dat verricht wordt;

3° voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, maatregelen voor de voorlichting van de consument;

4° voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, maatregelen ter bevordering van het ondernemerschap en de innovatie;

5° flankerende maatregelen om de leefbaarheid te verbeteren van bestaande bedrijven die worden geconfronteerd met veranderende omgevingsfactoren.

De Vlaamse Regering kan de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de maatregelen, vermeld in het eerste lid, bepalen.

³ Deze artikelen 15 tot 18 zijn ondergebracht in het hoofdstuk “Slotbepalingen”, wat niet correct is. Als gemeenschappelijke bepalingen vormen ze een geheel en daarom horen ze thuis in een apart hoofdstuk.

In dit hoofdstuk wordt onder het begrip landbouwactiviteiten het geheel van de economische activiteiten binnen de agrarische sector ten behoeve van de productie van gewassen en dieren begrepen.”

Artikel 3, § 1, van hetzelfde decreet bepaalt:

“§ 1. Dit decreet is van toepassing op de activiteiten die verricht worden in de sectoren van :

1° de landbouw, waaronder akkerbouw en veeteelt wordt begrepen;

2° de tuinbouw, waaronder de groenteteelt, fruitteelt, wijnbouw, sierteelt en boomkwekerij begrepen worden;

3° het houden, kweken of fokken van dieren bestemd voor menselijk gebruik, het plattelandsbeheer of ten dienste van de landbouw, tuinbouw of visserij;

4° de aquacultuur en de zeevisserij, voor zover de zeevisserij beoefend wordt door:

- a) de Belgische vissersvaartuigen in de communautaire wateren en in de volle zee;
- b) andere vissersvaartuigen in de territoriale zee en de exclusieve economische zone;

5° het plattelandsbeheer en de plattelandsontwikkeling;

6° de land- en tuinbouwactiviteiten in een stedelijke omgeving;

7° de dienstverlenende, de begeleidende, de toeleverende, de afzet- en de verwerkende sector voor landbouw-, tuinbouw en visserijbedrijven;

8° de biologische landbouw.

De activiteiten, vermeld in het eerste lid, omvatten onder meer :

1° het ondersteunen, onder meer door toelevering, verwerking, verhandeling, promotie en andere vormen van omkadering van dierlijke en plantaardige producten, gewassen, dieren, levensmiddelen, andere producten en diensten in functie van de landbouw, tuinbouw en visserij;

2° de adviesverlening aan de actoren die actief zijn in de sectoren, vermeld in paragraaf 1;

3° de diversificatie van de landbouwactiviteiten, zijnde het geheel van economische activiteiten binnen de agrarische sector ten behoeve van de productie van gewassen en dieren, en landbouwproducten;

4° het heroriënteren en bevorderen van de landbouwactiviteiten, zijnde het geheel van economische activiteiten binnen de agrarische sector ten behoeve van de productie van gewassen en dieren, in de richting van landbouw met verbrede doelstelling, waaronder een landbouw begrepen wordt die niet-landbouwactiviteiten opneemt in zijn takenpakket;

5° het in een goede landbouw- en milieuconditie houden van gronden.”

Meer bepaald in het eerste lid, 1°, en in het tweede lid van artikel 9 van het decreet van 28 juni 2013 kan rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden gevonden.

VORMVEREISTEN

6. Krachtens artikel 10, lid 2, van verordening (EU) nr. 1305/2013 dient elk plattelandsontwikkelingsprogramma te worden goedgekeurd door de Europese Commissie, wat nog niet het geval blijkt te zijn voor het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020.

Aangezien die beslissing van de Europese Commissie wezenlijk is voor de toepassing van de ontworpen regeling, zal moeten worden gewacht met de uitvaardiging van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt totdat die beslissing bekend is en het ontwerp eraan eventueel kan worden aangepast. Indien naar aanleiding van de beslissing van de Europese Commissie nog wijzigingen worden aangebracht aan het ontwerp, dienen deze wijzigingen bovendien om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKING

7. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een 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. Op dat punt vormen de delegaties die zijn opgenomen in de artikelen 4, derde en vierde lid, 5, vierde lid, 8, derde lid, 9, derde en vijfde lid, 10, vijfde lid – in zoverre de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) ermee wordt belast “de aard van de zeldzame landbouwactiviteiten” te bepalen –, 11, tweede lid, 14, derde lid, 15 eerste lid, 17, vierde lid, en 18, vierde lid, van het ontwerp een probleem. Het gaat om bevoegdheden die niet aan de minister kunnen worden overgelaten, maar door de Vlaamse Regering zelf uitgeoefend moeten worden.

De delegaties in de artikelen 4, vierde lid, en 11, tweede lid, van het ontwerp zijn echter wel aanvaardbaar indien het louter de bedoeling is dat de minister de noodzakelijke gevolgen trekt uit een vermindering van de ter beschikking staande begrotingskredieten. Als dat inderdaad de bedoeling zou zijn, dan kunnen de betrokken bepalingen behouden blijven, maar zullen ze in die zin moeten worden geformuleerd.

Voor zover de artikelen 17, vierde lid, en 18, vierde lid, van het ontwerp een verordenende bevoegdheid aan de minister verlenen, kunnen ze niet worden aanvaard. Indien ze echter zo zouden worden geherformuleerd dat de minister de bevoegdheid krijgt om niet op algemene wijze, maar *in individuele gevallen* het voorhanden zijn van een geval van overmacht vast te stellen, rijst er geen bezwaar tegen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

8. Vooraan in de aanhef zal een verwijzing toegevoegd moeten worden naar verordening (EU) nr. 1305/2013.⁴
9. Voorts dient de aanhef in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie de opmerkingen 4 en 5).
10. Ook zal in de aanhef melding dienen te worden gemaakt van de goedkeuring van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020 door de Europese Commissie.
11. De in de aanhef opgenomen considerans is weinigzeggend, zodat ze beter kan wegvallen.

DISPOSITIEF

Artikel 1

12. In artikel 1, 7°, van het ontwerp schrappe men de woorden “en de zeevisserij” nu het ontwerp met die materie geen uitstaans heeft.

Artikel 4

13. Aangezien het maximale steunpercentage reeds bepaald is in bijlage II bij verordening (EU) nr. 1305/2013, dient het tweede lid van artikel 4 te vervallen.

Artikel 8

14. In het eerste lid van artikel 8 van het ontwerp dient wellicht te worden geschreven “... een doelmatigheidsscore behalen die gelijk is aan of groter is dan de minimaal vereiste doelmatigheidsscore ...”.

⁴ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek – Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nrs. 19, eerste alinea, a), en 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Artikel 11

15. Aangezien het maximale steunbedrag reeds bepaald is in bijlage II bij verordening (EU) nr. 1305/2013, dienen de woorden “met een maximum van 15.000 euro” te vervallen in het eerste lid van artikel 11 van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT