



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.555/3
van 15 juli 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
steun voor innovaties 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 voor innovaties in de landbouw’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 juli 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, 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

3.1. 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 strekt ertoe steun te verlenen aan innovaties in de landbouw op het vlak van productie, verwerking of afzet. De uitgaven die voor steun in aanmerking komen, moeten noodzakelijk zijn om een innovatie in de landbouw te realiseren en betrekking hebben op de ontwikkeling, de constructie of de verwerving, inclusief leasing, van onroerende goederen of van installaties, machines en uitrusting. Eveneens zouden in aanmerking komen voor steun de uitgaven die betrekking hebben op de ontwikkeling of de verwerving van software en sturingsprogramma's verbonden aan de eerder vermelde uitgaven, evenals de algemene kosten (zoals onderzoeks-, studie- en begeleidingskosten en resultaatmetingen) verbonden aan al die uitgaven. In het ontwerp worden verder de overige inhoudelijke aspecten omschreven waaraan de uitgaven moeten voldoen om

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 7.

voor steun in aanmerking te komen (artikelen 2 tot 5). Het ontwerp bevat tevens bepalingen betreffende de organisatie van de steunverlening (artikelen 6 en 7), de selectiecriteria (artikel 8) en betreffende de controles op de aanwending van de steun en de uitbetaling ervan (artikelen 9 en 10).

3.2. Op het eerste gezicht valt de ontworpen steunregeling niet meteen terug te voeren op één van de soorten steunmaatregelen waarin bij verordening (EU) nr. 1305/2013 wordt voorzien. Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering is de ontworpen steunregeling een maatregel waarmee wordt beoogd pure innovatie en vernieuwing te stimuleren die vanuit het bedrijf of een groep van bedrijven zelf ontstaat en waarbij ook de effectieve realisatie van de innovatie wordt ondersteund. De maatregel zou aldus bijdragen tot de strategische doelstelling “investeren in innovatie en opleiding” met het oog op een toekomstgerichte aanpak. Innovatie wordt ook als horizontale Europese prioriteit naar voor geschoven.

Om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Met betrekking tot het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering betreffende steun voor innovatie in de landbouw geeft dit ontwerp uitvoering aan artikel 17, eerste lid, a) van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad.

Artikel 17, lid 1 a) luidt immers als volgt:

‘Investerings in materiële activa

1. In het kader van deze maatregel wordt steun verleend voor roerende en/of onroerende investeringen die:

a) de algehele prestatie en duurzaamheid van het landbouwbedrijf verbeteren;

...’

Het ontwerp van besluit voorziet in steun voor roerende/onroerende investeringen die een innovatie in de landbouw inhouden. Innovatie wordt in artikel 1, 3° van het besluit gedefinieerd als : de implementatie van nieuwe of significant verbeterde producten of diensten, processen, technieken, wijzen van vermarkten of organisatiestructuren die het potentieel hebben de economische kracht van de landbouwsector te versterken en waarvoor investeringen vereist zijn.

In het bij de Europese Commissie ingediende Vlaams Programma voor Plattelandontwikkeling is de maatregel waar dit besluit de reglementaire vertaling van vormt, expliciet gekoppeld aan voornoemd artikel van de Verordening. De Europese Commissie zal hier dan ook inhoudelijk over oordelen over de verenigbaarheid van deze maatregel met artikel 17.”

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.

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.”

Bij artikel 3, § 1, van het decreet van 28 juni 2013 worden de activiteiten opgesomd waarop dit decreet van toepassing is, waarbij onder meer wordt verwezen naar de sector van de landbouw.

Voor het ontworpen besluit kan dan ook rechtsgrond worden gevonden in artikel 9, eerste lid, 1° en 4°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013.

6. Een afzonderlijk onderzoek dient te worden gewijd aan artikel 9 van het ontwerp. In dat artikel worden de personeelsleden van de beherende afdeling (de afdeling Structuur en Investerings van het Agentschap voor Landbouw en Visserij – zie artikel 1, 2°, van het ontwerp) ermee belast de controle op de aanwending van de subsidie uit te oefenen. Daartoe wordt voorzien in de mogelijkheid (“kan”) om de toegekende steun geheel of gedeeltelijk in te houden of terug te vorderen als de uitvoering van de controle wordt verhinderd, de voorwaarden

waaronder de steun is verleend, niet worden nageleefd of als de subsidie niet wordt aangewend conform de doeleinden waarvoor zij werd toegekend.

Wat het aanwijzen van de personeelsleden van de beherende afdeling betreft, kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 44, eerste lid,³ van het decreet van 28 juni 2013, met dien verstande dat de in die bepaling vervatte delegatie veronderstelt dat het aanwijzen door de Vlaamse Regering van ambtenaren die de toezichtsbevoegdheden uitoefenen, niet kan gebeuren door gewoonweg op algemene wijze alle ambtenaren van de beherende afdeling aan te wijzen (en ten aanzien van alle bepalingen van het decreet van 28 juni 2013). Het ontwerp is op dit vlak aan aanvulling toe.⁴

Evenwel, in zoverre in artikel 9 van het ontwerp slechts wordt voorzien in de mogelijkheid van terugvordering en het geen verplichting tot terugvordering bevat, is het minder streng dan artikel 13 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’. Dit artikel 13 bepaalt regels inzake de controle met betrekking tot het verlenen en het gebruik van subsidies die op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ gelden voor de gemeenschappen en de gewesten.

Voor het bepalen van een minder strenge regeling dan deze vervat in de wet van 16 mei 2003 is geen rechtsgrond voorhanden.⁵

Het is overigens overbodig – en tevens verwarringstichtend omtrent de juridische aard ervan – om een in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 opgenomen regel te herhalen. Zo men dat desondanks wel wenst te doen, dient de juridische oorsprong van de regel te worden aangegeven (“overeenkomstig artikel 13 van de wet van ...”) en dient de terugvordering te worden geformuleerd als een verplichting.

³ Zoals de afdeling Wetgeving in gelijkaardige zin heeft opgemerkt in advies 56.516/3 van 15 juli 2013 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilie- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’, dient ook hier te worden vastgesteld dat de delegaties vervat in de artikelen 10, § 3, 44 en 45 van het decreet van 28 juni 2013 met elkaar overlappen. De samenhang tussen die delegaties, alsmede tussen die delegaties en de delegaties opgenomen in de artikelen 70, 1° en 71, 1°, van het decreet van 28 juni 2013, is weinig coherent. Bij een volgende herziening van het decreet van 28 juni 2013 wordt dit het best verholpen.

⁴ Hetzelfde is gebeurd in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘tot aanduiding van de ambtenaren vermeld in de artikelen 44, 55, 57 en 58 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Ook het zo-even genoemde besluit is op dit vlak aan aanvulling of herziening toe.

⁵ Zulk een rechtsgrond zou overigens slechts met de bevoegdheidverdelende regels in overeenstemming zijn mocht zijn voldaan aan de toepassingsvereisten van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

VORMVEREISTEN

7. 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

8. 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 vormenn de delegaties aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) die zijn opgenomen in de artikelen 3, derde lid, 6, en 8, tweede lid, van het ontwerp een probleem.

Deze bepalingen strekken ertoe de minister te machtigen om te bepalen welke uitgaven niet voor steun in aanmerking komen (artikel 3, derde lid), om aanvullende selectiecriteria te bepalen (artikel 8, tweede lid), evenals – met het oog op de organisatie van de steunverlening – om “periodiek een oproep tot indiening van steunaanvragen” te doen waarbij hij dan onder meer het budget bepaalt, het maximale steunpercentage, de periode waarbinnen de steunaanvragen moeten worden ingediend, de nadere regels betreffende de aanvraag, de periode waarbinnen de uitgaven moeten worden gerealiseerd, enz. (artikel 6).

Het gaat om bevoegdheden die niet aan de minister kunnen worden overgelaten, maar door de Vlaamse Regering zelf uitgeoefend moeten worden.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

9. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met wat hiervoor is opgemerkt over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (zie de opmerkingen 4 tot 6).

10. In de aanhef dient te worden verwezen naar de, nog te nemen, beschikking van de Europese Commissie tot goedkeuring van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020.

DISPOSITIEFArtikel 1

11. In artikel 1, 6°, van het ontwerp schrappe men de woorden “en de zeevisserij” nu het ontwerp met die materie geen uitstaans heeft.

Artikel 4

12. In de mate de ontworpen steunmaatregelen effectief kunnen worden ingepast in verordening (EU) nr. 1305/2013 (zie opmerking 3.2), dient ermee rekening te worden gehouden dat het maximale steunpercentage reeds is bepaald in bijlage II bij die verordening zodat artikel 4 van het ontwerp dient te vervallen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT