



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.695/3
van 29 oktober 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 26 november 2007 betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector'

Op 1 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 26 november 2007 betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 oktober 2014.

*

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 om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe het ministerieel besluit van 26 november 2007 ‘betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector’ te wijzigen.¹ Naast een aantal technische wijzigingen wordt onder meer bepaald dat starterscursussen type C, als het gaat om basisopleidingen betreffende de fytolicensie, moeten voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel 33 van het koninklijk besluit van 19 maart 2013 ‘ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’ (artikel 2) en dat korte vormingsactiviteiten, als het gaat om aanvullende opleidingen betreffende de fytolicensie, moeten voldoen aan de voorwaarden vermeld in artikel 38 van datzelfde koninklijk besluit (artikel 3). Voorts wordt bijlage III bij het ministerieel besluit van 26 november 2007 vervangen door een nieuwe bijlage III die bij het ontworpen besluit is gevoegd en waarin de thema’s en subthema’s als vermeld in het ontworpen artikel 9, tweede lid, 3°, van het ministerieel besluit van 26 november 2007 worden opgesomd (artikelen 4 en 8 van het ontwerp).

Artikel 9 van het te nemen besluit strekt ertoe aan de artikelen 4 en 8 uitwerking te verlenen met ingang van 15 oktober 2014.

¹ In de nota aan de leden van de Vlaamse Regering in verband met een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector’, waarover de Raad van State heden advies 56.694/3 verleent, staat te lezen dat de subsidiëring van naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector als steunmaatregel werd opgenomen in het Vlaams programmadocument voor plattelandsontwikkeling 2014-2020, dat ter goedkeuring werd voorgelegd aan de Europese Commissie. Er zou nog geen duidelijkheid zijn omtrent het standpunt van de Commissie ter zake waardoor ervoor is gekozen om deze steunmaatregel “verder te beschouwen als subsidie”. Op de vraag wat er gebeurt als de Commissie niet akkoord gaat met de betrokken maatregel, antwoordde de gemachtigde:

“De steunmaatregel valt sowieso onder de plattelandsverordening, meer bepaald onder artikel 14 van 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. Deze steunmaatregel moet dus niet aangemeld worden als staatssteun. Er was enkel onduidelijkheid omtrent het al dan niet van toepassing zijn van de wetgeving overheidsopdrachten op de acties, vermeld in artikel 14 van verordening (EU) nr. 1305/2013. In het Vlaams programmadocument voor plattelandsontwikkeling is echter gekozen om deze steunmaatregel die steeds als een subsidie gekwalificeerd werd, ook verder te beschouwen als subsidie aangezien het verlenen van steun door de overheid voor acties inzake kennisoverdracht en voorlichting te kwalificeren is als een subsidie en niet als een overheidsopdracht. De Commissie is van oordeel dat lidstaten of regio’s de discretionaire bevoegdheid hebben om voor artikel 14 een andere procedure toe te passen, zoals bijvoorbeeld de subsidieregeling.”

VORMVEREISTEN

3. Krachtens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dient overleg te worden gepleegd tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid over maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit heeft betrekking op personen die zich aanbieden voor het volgen van opleidingen om een fyto-licentie, vermeld in het koninklijk besluit van 19 maart 2013, te behalen, zodat met betrekking tot de ontworpen regeling dezelfde opmerkingen moeten worden gemaakt als in advies 56.694/3 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector’ (zie de opmerking 3.1 tot 3.3 van dat advies), dat de afdeling Wetgeving van de Raad van State heden eveneens verstrekt.

RECHTSGROND

4.1. Voor de ontworpen regeling kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 2, § 5, 4, tweede lid, en 13 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 ‘betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector’ waarbij de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister), ertoe gemachtigd wordt om nadere voorwaarden en regels te bepalen, respectievelijk (1) omtrent de bepalingen van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004, (2) waaraan de verschillende vormingstypes moeten voldoen en (3) waaraan bepaalde vormingsactiviteiten moeten voldoen om voor subsidiëring in aanmerking te komen. Bij artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 wordt aan de minister machtiging verleend om de administratieve formaliteiten te bepalen die het centrum voor alle vormingsactiviteiten dient te vervullen. Tot slot wordt bij artikel 20, tweede lid, van datzelfde besluit, zoals het zal worden ingevoegd bij het te nemen besluit dat het voorwerp uitmaakt van het hiervoor vermelde advies 56.694/3, het Agentschap voor Landbouw en Visserij opgedragen om een getuigschrift te verlenen aan de personen die aan de vormingsactiviteiten hebben deelgenomen. Het te nemen ministerieel besluit verleent ook daaraan uitvoering.

4.2. De voormelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 vinden op hun beurt rechtsgrond in de artikelen 14 en 15 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

4.3.1. Artikel 9 van het ontwerp strekt ertoe aan de artikelen 4 en 8 ervan uitwerking te verlenen met ingang van 15 oktober 2014.

In de praktijk zal dit neerkomen op het verlenen van terugwerkende kracht aan het toekomstige artikel 9 en de toekomstige bijlage III van het ministerieel besluit van 26 november 2007.

Echter, het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd, namelijk ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Om toelichting gevraagd, verantwoordde de gemachtigde de aan de artikelen 4 en 8 van het ontwerp te verlenen retroactiviteit als volgt:

“Artikel 4 en 8 van het wijzigingsbesluit hebben louter betrekking op de inhoud van het jaarprogramma dat de erkende centra moeten indienen. Deze gewijzigde inhoud van het jaarprogramma is noodzakelijk voor de goede werking van de diensten want deze laat toe om de vormingsactiviteiten te beoordelen op basis van de opgenomen selectiecriteria (gewijzigd artikel 34 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004).

De erkende centra moeten hun jaarprogramma van het volgende kalenderjaar indienen voor 1 november, dit houdt in dat het jaarprogramma 2015 moet ingediend worden voor 1 november 2014. Hierdoor is het noodzakelijk dat artikel 4 en 8 in werking treden op 15 oktober 2014.

De terugwerkende kracht van artikel 4 en 8 heeft dus louter betrekking op de inhoud van het jaarprogramma en tast geen verkregen rechten aan.

De erkende centra werden van deze gewijzigde inhoud op de hoogte gebracht via een sectoroverleg begin september.”

4.3.2. Die uitleg kan de retroactiviteit niet verantwoorden. Dat is evenmin het geval voor de omstandigheid dat de erkende centra van de voorgenomen wijziging op de hoogte zouden zijn gebracht “via een sectoroverleg begin september”. Aan de erkende centra moet immers een redelijke termijn worden verleend om hun jaarprogramma voor de activiteiten waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 34 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 in overeenstemming te brengen met de nieuwe regelgeving. Die nieuwe regeling maakt thans echter nog het voorwerp uit van het ontwerp van besluit waarover de Raad van State tegelijk advies verleent (zie het reeds vermelde advies 56.694/3), zodat de met dat ontwerpbesluit beoogde regeling nog door de Vlaamse Regering moet worden aangenomen en vervolgens nog in het Belgisch Staatsblad moet worden bekendgemaakt.

De stellers van het ontwerp kunnen wel overwegen om naar aanleiding van de herziening van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 de gelegenheid te baat te nemen om voor het werkjaar 2015 eenmalig af te wijken van de datum van 1 november waarvan gewag wordt gemaakt in de tweede zin van het ontworpen artikel 34 van datzelfde besluit. Op die wijze wordt aan de erkende centra de mogelijkheid verleend om zich aan de nieuwe regelgeving, eenmaal die in het Belgisch Staatsblad is bekendgemaakt, aan te passen, het in artikel 34 bedoelde jaarprogramma daarmee in overeenstemming te brengen en het aan de minister voor te leggen met het oog op de in datzelfde artikel bedoelde aanvragen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT