



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.742/3
van 12 november 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
aanpassing van de sectorale regelgeving naar aanleiding van de
fusie van het Departement Landbouw en Visserij en het
Agentschap voor Landbouw en Visserij’

Op 22 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende aanpassing van de sectorale regelgeving naar aanleiding van de fusie van het Departement Landbouw en Visserij en het Agentschap voor Landbouw en Visserij’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 november 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 november 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe de bestuurlijke hervorming die met het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 ‘tot wijziging van de organieke regelgeving naar aanleiding van de fusie van het departement Landbouw en Visserij met het Agentschap voor Landbouw en Visserij’ werd doorgevoerd, in de sectorregelgeving te implementeren.¹ Door de genoemde hervorming bestaat het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij vanaf 1 januari 2015 niet langer uit een departement en twee agentschappen zonder rechtspersoonlijkheid,² maar uit een departement en het agentschap zonder rechtspersoonlijkheid “Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek”.³ Met artikel 2 van het vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 wordt, eveneens met ingang van 1 januari 2015, het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Landbouw en Visserij’ opgeheven.

De met het ontwerpbesluit beoogde implementatie gebeurt hoofdzakelijk door in de sectorregelgeving het Agentschap voor Landbouw en Visserij, dat ophoudt te bestaan, niet langer te vermelden en in de plaats daarvan te verwijzen naar de “bevoegde entiteit” die wordt omschreven als “het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij”. Tevens wordt beoogd om in de betrokken sectorregelgeving een nieuwe bepaling in te voegen die ertoe strekt het hoofd van de bevoegde entiteit, zijnde het hoofd van het departement, toe te staan om de respectievelijke aangelegenheden die “onder de bevoegdheid van de bevoegde entiteit [lees: het departement] vallen, [te] subdelegeren aan personeelsleden van de bevoegde entiteit [lees: het departement] die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau”.

3.1. Op grond van artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, komt het de Vlaamse Regering toe haar eigen diensten te organiseren, zodat die bepaling artikel 1 van het ontworpen besluit tot rechtsgrond strekt, evenals die bepalingen van het ontworpen besluit waarbij in de hiervoor vermelde mogelijkheid van subdelegatie door het hoofd van het departement wordt voorzien.

¹ Het voorliggende ontwerp strekt tot de wijziging van 51 besluiten van de Vlaamse Regering en van 1 koninklijk besluit, alsook de opheffing van 3 koninklijke besluiten.

² Namelijk (1) het Agentschap voor Landbouw en Visserij en (2) het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek, opgericht respectievelijk bij artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 april 2004 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap voor Landbouw en Visserij’, en artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 december 2005 ‘tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek’.

³ Er is, zoals wordt uiteengezet in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering, sprake van een fusie tussen het departement Landbouw en Visserij en het Agentschap voor Landbouw en Visserij.

In de aanhef van het ontwerpbesluit dient dan ook een nieuw lid (dat het eerste lid ervan wordt) te worden toegevoegd met een verwijzing naar artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

3.2. Voor de ontworpen wijzigingen aan de bestaande sectorregulering moet de rechtsgrond worden gezocht in de decretale bepalingen die rechtsgrond bieden voor de bepalingen waarvan de wijziging wordt beoogd.

Al deze decreetsbepalingen dienen in de aanhef te worden vermeld.

Voor de ontworpen wijzigingen kan in hoofddorde rechtsgrond worden gevonden in het in het huidige derde lid van de aanhef vermelde decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. In dat lid wordt tweemaal verwezen naar artikel 19 van dat decreet, maar eenmaal is voldoende. Bovendien dient ook een verwijzing naar artikel 18 van dat decreet te worden toegevoegd.

Voor de artikelen 82, 83, 87 en 88 van het ontworpen besluit bieden de artikelen 7 en 8 van het in het huidige tweede lid van de aanhef vermelde decreet van 19 mei 2006 ‘betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij’ rechtsgrond.

Artikel 12, § 6, van het in het huidige eerste lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) vermelde decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’ biedt rechtsgrond voor de artikelen 2 en 4 van het ontworpen besluit.

Voorts dienen de stellers van het voorliggende ontwerp zich ervan te vergewissen dat de in de aanhef vermelde rechtsgrondbepalingen alle besluiten betreffen die met het te nemen besluit worden gewijzigd. Zo dient alvast, bij wijze van voorbeeld, te worden opgemerkt dat ook het decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’ in de aanhef moet worden opgenomen als rechtsgrondbepaling voor de artikelen 91 tot 93 van het ontworpen besluit (ontworpen artikelen 1, 3°, 2, §§ 1 en 3, en 3, §§ 1 tot 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 ‘houdende bepalingen tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

4. Met betrekking tot de bepalingen van het ontwerpbesluit waarbij het hoofd van het departement wordt toegestaan om de respectieve aangelegenheden die onder de bevoegdheid van de bevoegde entiteit (zijnde het departement) vallen, te subdelegeren aan personeelsleden van het departement die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Terwijl vroeger in besluiten vaak werd verwezen naar de resp. afdelingen binnen het departement LV en het Agentschap voor Landbouw en Visserij is er in kader van de

integratie van beide entiteiten voor geopteerd niet langer naar de specifieke afdelingen te verwijzen, maar naar de entiteit, zijnde het departement LV. Wat de verwijzing naar het hoofd van het departement en de opname van de mogelijkheid tot subdelegatie betreft, is dit vnl. gebaseerd op wat in het advies van de Raad van State nr. 56.417/3 van 25 juni 2014 onder randnr. 6 wordt gesteld, nl. dat er moet bepaald worden aan welke instantie of ambtenaar binnen het departement die goedkeuringsbevoegdheid wordt toevertrouwd. We gaan ervan uit dat bij gebreke aan een dergelijke precisering, het de leidend ambtenaar van het departement is die deze daden kan stellen en we vermelden uitdrukkelijk dat de leidend ambtenaar in zijn delegatiebesluit een bepaald personeelslid van het departement kan machtigen om de bedoelde daden te stellen.”

Rekening houdende met die toelichting rijst de vraag hoe de ontworpen bepalingen betreffende de mogelijkheid tot subdelegatie voor het hoofd van het departement zich dan verhouden tot soortgelijke bepalingen die reeds zijn opgenomen in het (algemene) besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 ‘tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen van de Vlaamse ministeries’. Vraag is immers of de ontworpen mogelijkheid tot subdelegatie in dat besluit van 10 oktober 2003 valt te situeren, dan wel of de mogelijkheid tot subdelegatie wordt verruimd of anders gemodelleerd. Het laatst vermelde besluit is bij artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 ‘betreffende de operationalisering van het beleidsdomein Landbouw en Visserij’ op 1 april 2006 in werking gesteld met betrekking tot het departement van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij waarmee het Agentschap voor Landbouw en Visserij met ingang van 1 januari 2015 fuseert. Bij artikel 19, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 wordt immers reeds aan het hoofd van het departement de mogelijkheid verleend om “[m]et het oog op een efficiënte en resultaatgerichte interne organisatie (...) een deel van de gedelegeerde aangelegenheden⁴ verder [te] subdelegeren aan personeelsleden van het departement die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau”.⁵ In artikel 19, § 2, van het besluit van 10 oktober 2003 wordt gepreciseerd dat de mogelijkheid tot subdelegatie kan worden beperkt door middel van de in artikel 22, § 2, 1° tot 3°, van datzelfde besluit bedoelde besluiten en managementcontract, in artikel 20 wordt bepaald dat de subdelegaties in het Belgisch Staatsblad dienen te worden bekendgemaakt en dat ervan een afschrift dient te worden bezorgd aan de minister en in de artikelen 22 tot 26 van datzelfde besluit, tot slot, wordt de mogelijkheid tot subdelegatie voor het hoofd van het departement omringd met tal van waarborgen en rapporteringsverplichtingen. Het komt de stellers van het ontwerp toe de ontworpen bepalingen in dat licht aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

⁴ Naast de (algemene) delegaties aan het hoofd van het departement die reeds in het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 zijn voorzien (inzake onder meer de uitvoering van de begroting, de interne organisatie, het personeelsmanagement en het facilitair management, enzovoort) kunnen aan het hoofd van het departement nog specifieke en aanvullende delegaties worden verleend als bedoeld bij de artikelen 17 en 18 van het besluit van 10 oktober 2003 bij een besluit van de Vlaamse Regering respectievelijk een ministerieel besluit, voor zover het gaat om aangelegenheden die door de Regering aan de minister zijn gedelegeerd.

⁵ Nadruk toegevoegd.

Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 3.1 en 3.2 is opgemerkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT