



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 57.606/3  
van 22 juni 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende  
de regels voor steun voor de oprichting van  
producentenorganisaties’

Op 1 juni 2015 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 ‘betreffende de regels voor steun voor de oprichting van producentenorganisaties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 juni 2015.

\*

## STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te verlenen aan artikel 27 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’. Naar luid van die bepaling wordt steun verleend ter bevordering van de oprichting van producentengroeperingen en -organisaties in de landbouw- en de bosbouwsector.

Artikel 3 van het ontwerp bepaalt de voorwaarden waaraan de producentenorganisaties in de landbouwsector moeten voldoen om in aanmerking te komen voor de steun. Organisaties van producenten die zich inlaten met de vermarkting van tabak worden uitgesloten. Artikel 4 van het ontwerp heeft betrekking op de berekeningswijze van de steun.

Het ontwerp bevat ook bepalingen met betrekking tot de oproep voor de indiening van steunaanvragen, de eventuele toepassing van selectiecriteria op de steunaanvragen, de elementen die in de steunaanvraag moeten voorkomen, de bijkomende voorwaarden, specificaties of beperkingen die per oproep kunnen worden opgelegd en de beslissingsbevoegdheid van de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw over de toekenning of de weigering van de steun (artikelen 5 tot 8). De ingediende aanvragen worden beoordeeld en gewaardeerd aan de hand van een aantal selectiecriteria, die door de minister verder kunnen worden ingevuld (artikel 9).

Artikel 10 bevat bepalingen over de controle op de aanwending van de steun en over de sancties en onverenigbaarheden.

2.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 4, 1°, en 9, eerste lid, 1° en 4°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Naar luid van die bepalingen kan de Vlaamse Regering ten aanzien van de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten, steunmaatregelen en maatregelen ter bevordering van het ondernemerschap en de innovatie nemen voor de voormelde activiteiten, alsook de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor die maatregelen bepalen.

2.2. Artikel 2 van het ontworpen besluit vindt specifiek rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op grond waarvan de Vlaamse Regering haar eigen diensten kan organiseren, onder voorbehoud evenwel van wat in opmerking 3 wordt uiteengezet.

2.3. In het tweede lid van de aanhef wordt ook verwezen naar de artikelen 12, 13 en 14 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’.

Aan artikel 12 van deze wet ontleent de Vlaamse Regering de bevoegdheid om te zorgen voor de organisatie en de coördinatie van de controle op de aanwending van toegekende

subsidies. Deze bepaling biedt in dit geval echter geen ruimere rechtsgrond dan artikel 9, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013. De artikelen 13 en 14 van de wet van 16 mei 2003 bevatten voorts geen machtiging van de Vlaamse Regering. Het tweede lid van de aanhef kan dan ook worden weggelaten, aangezien de erin vermelde wetsbepalingen geen noodzakelijke rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 2

3. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het hoofd van het Departement Landbouw en Visserij de aangelegenheden die conform het te nemen besluit en de uitvoeringsbepalingen ervan onder de bevoegdheid van het departement vallen, kan subdelegeren aan personeelsleden van het departement die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau. Op de vraag hoe deze ontworpen bepaling zich verhoudt tot soortgelijke bepalingen in het 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’, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De ontworpen bepaling is volledig in overeenstemming met de mogelijkheid tot subdelegatie voorzien in het voormelde besluit van 2003.

De bepaling is echter ook ontworpen om tegemoet te komen aan een eerder advies van de Raad van State, waarbij gesteld werd dat er moet bepaald worden aan welke instantie of ambtenaar binnen het departement een goedkeuringsbevoegdheid wordt toevertrouwd. Uit de ontworpen bepaling volgt dan ook dat de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het Departement Landbouw en Visserij vallen, gedelegeerd worden aan het hoofd van het departement. Ingeval bijvoorbeeld de bevoegdheid tot het verlenen van een erkenning of een subsidie onder de bevoegdheid van het departement valt, volgt uit de ontworpen bepaling dat de beslissingsbevoegdheid aan het hoofd van het departement toekomt, die deze eventueel kan subdelegeren. De subdelegaties binnen het departement zullen conform het voormelde besluit van 2003 vastgelegd worden in een besluit van het hoofd van het departement.”

De vraag is evenwel niet of de ontworpen bepaling in overeenstemming is met het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 – dat immers geen hogere rechtsnorm is – maar wel of de ontworpen bepaling er niet mee overlapt. Het besluit van 10 oktober 2003 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 is gefuseerd. Bij artikel 19, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 wordt 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 aangelegenheden verder [te] subdelegeren aan personeelsleden van het departement die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau”. In artikel 19, § 2, van hetzelfde besluit van 10 oktober 2003 wordt bepaald dat de mogelijkheid tot subdelegatie kan worden beperkt door middel van de in artikel 22, § 2, 1° tot 3°, van dat besluit bedoelde besluiten en

managementcontract. Naar luid van artikel 20 van dat besluit worden de besluiten van het hoofd van het departement waarmee subdelegaties worden toegestaan, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en wordt ervan een afschrift bezorgd aan de betrokken minister. Bij de artikelen 22 tot 26 wordt bovendien de mogelijkheid tot subdelegatie door het hoofd van het departement omringd met verscheidene waarborgen en rapporteringsverplichtingen.

Op zijn minst doet de ontworpen bepaling de vraag rijzen of al die bepalingen ook toepasselijk zijn op de subdelegaties die overeenkomstig de ontworpen bepaling zouden worden toegestaan, hetgeen onder meer de juridische geldigheid van de eruit resulterende rechtshandelingen kan aantasten. Tenzij indien specifieke gevallen van subdelegaties worden bedoeld die volgens de stellers van het ontwerp anders moeten worden geregeld dan volgens de zo-even geschetste bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003, en waarvoor de verhouding tot die bepalingen dan ook uitdrukkelijk moet worden geregeld (“In afwijking van (...)”), is het raadzaam van de ontworpen bepaling af te zien.

### Artikel 3

4. Op de vraag waarom in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp organisaties van producenten die zich inlaten met de vermarkting van tabak van de steun worden uitgesloten, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De uitsluiting is gemotiveerd vanuit ethische motieven. Wegens de schadelijke effecten voor de gezondheid van tabak en tabaksproducten, is ervoor geopteerd om geen bijkomende steun te voorzien voor de oprichting van producentengroeperingen in die sector. De Vlaamse Regering acht *in casu* een extra ondersteuning in die sector om de productie te organiseren niet verenigbaar met de inspanningen die geleverd worden om de consumptie van tabak te ontraden.”

Het staat aan de Vlaamse Regering om te beoordelen in welke mate dit beleidsvoornemen strookt met andere steunmaatregelen die reeds ten goede komen aan de tabakssector.<sup>1</sup>

### Artikel 5

5. In artikel 5, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat als “[het] maximale bedrag aan toe te kennen steun (...) het totaalbudget van de oproep (...) overschrijdt, (...) de selectiecriteria, vermeld in artikel 9, [worden] toegepast”. Daaruit kan *a contrario* worden afgeleid dat in het geheel niet aan die selectiecriteria moet zijn voldaan indien de gevraagde steun lager ligt dan dat maximale bedrag. De Raad van State vraagt zich af of dat wel de bedoeling kan zijn, gezien de vrij elementaire vereisten in sommige onderdelen van artikel 9 (zoals bijvoorbeeld de realiseerbaarheid van het plan, het ledenaantal of de mate van professionaliteit). Wellicht moet ook in de zo-even geschetste hypothese (indien de gevraagde steun lager ligt dan dat maximale bedrag) worden bepaald in welke mate de aanvragen worden getoetst aan de criteria bedoeld in

---

<sup>1</sup> Zie bijvoorbeeld het besluit van de Vlaamse Regering van 17 december 2010 ‘tot toekenning van steun aan ondernemingen voor ecologie-investeringen in het Vlaamse Gewest’.

artikel 9 van het ontwerp. De ontworpen bepaling zou in het licht daarvan moeten worden herzien.

Overigens kan artikel 5, tweede lid, van het ontwerp beter worden opgenomen als een afzonderlijke bepaling in hoofdstuk 4 van het ontwerp.

### Artikel 10

6. Artikel 10, tweede lid, van het ontwerp bevat een regeling met betrekking tot de terugvordering of niet-uitbetaling van steun indien de doelstellingen uit het bedrijfsplan niet bereikt zijn. Op de vraag hoe deze ontworpen regeling zich verhoudt tot de artikelen 13 en 14 van de wet van 16 mei 2003, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 10, 2de lid, van het ontwerp biedt volgende meerwaarde tegenover de vermelde artikelen 13 en 14 van de wet van 16 mei 2003:

- het verleent delegatie aan het Departement Landbouw en Visserij om de steun terug te vorderen of niet uit te betalen;
- het legt een voorwaarde op: art. 13 van de wet van 16 mei 2003 bepaalt o.m. dat de begunstigde die de voorwaarden, waaronder de subsidie werd verleend, niet naleeft, tot terugbetaling van de subsidie is gehouden. Het ontworpen art. 10, tweede lid, legt een dergelijke voorwaarde op, maar koppelt ze aan de steunregeling zelf, namelijk dat de doelstellingen uit het bedrijfsplan na vijf jaar bereikt moeten zijn.”

In zoverre deze “meerwaarde” neerkomt op een regeling die niet minder streng is dan hetgeen bij de aangehaalde wetsbepalingen wordt voorgeschreven, rijst er geen bezwaar tegen de formulering van artikel 10, tweede lid, van het ontwerp. Dat veronderstelt in elk geval dat uit de zinsnede “[o]nverminderd de toepassing van artikel [lees: de artikelen] 13 en 14 van de wet van 16 mei 2003 (...)” moet worden afgeleid dat de terugbetaling in geen geval facultatief kan zijn, met andere woorden dat het Departement Landbouw en Visserij niet kan beslissen om af te zien van de terugvordering van reeds uitbetaalde steun wanneer blijkt dat niet aan de steunvoorwaarden is voldaan. Er kan enkel afgezien worden van de terugvordering van steun voor de gedeelten waarvoor vaststaat dat wel voldaan is aan de steunvoorwaarden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT