RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.961/3
van 22 september 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het subsidiëren van operationele groepen’

Op 22 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 september 2015,(*) en nogmaals verlengd tot 22 september 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende het subsidiëren van operationele groepen'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 september 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, 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 22 september 2015.

*

(*) 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. 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’ regelt de steun van de Europese Unie voor plattelandsontwikkeling die wordt gefinancierd uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, dat nader wordt geregeld in verordening (EU) nr. 1306/2013.[1] Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering heeft betrekking op steun voor de oprichting en de werking van operationele groepen in het kader van het EIP[2] voor de productiviteit en de duurzaamheid in de landbouw, zoals bedoeld in artikel 56 van verordening (EU) nr. 1305/2013.

Er wordt steun verleend voor de oprichting of de werking van een operationele groep (artikel 3 van het ontwerp). Alleen de kosten die betrekking hebben op de oprichting of de kosten voor de werking tijdens een periode van maximaal twee jaar na de oprichtingsdatum, komen voor subsidiëring in aanmerking, met een maximum van 30.000 euro per operationele groep en 90% van de subsidiabele kosten (artikelen 4 en 5). De indiening van aanvragen voor subsidiëring gebeurt na een jaarlijkse oproep door de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw (artikelen 6 en 7). De in artikel 56 van verordening (EU) nr. 1305/2013 vermelde “geïnteresseerde actoren” (zoals landbouwers, onderzoekers, adviseurs en bedrijven die betrokken zijn bij de landbouw- en voedingssector) kunnen bij de bevoegde entiteit[3] een aanvraag tot subsidiëring indienen, die beoordeeld wordt door een beoordelingscommissie aan de hand van een aantal elementen (artikelen 8 tot 10). De minister beslist over de te subsidiëren operationele groepen (artikel 11). Bij de oprichting van de operationele groep wordt de samenwerking geformaliseerd met een samenwerkingsovereenkomst tussen de actoren (artikel 12).

De operationele groepen worden opgevolgd door de bevoegde entiteit en moeten een functionele en financiële verantwoording afleggen (artikelen 13 tot 16). De resultaten van het project van de operationele groepen worden verspreid via het EIP-netwerk (artikel 17).

---

[1] Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad’.

[2] Europees Partnerschap voor Innovatie.

[3] Dit is het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij (zie artikel 1, 1°, van het ontwerp).

Het ontwerp bevat ten slotte nog bepalingen met betrekking tot de uitbetaling van de subsidie en het toezicht en de controle op de aanwending ervan (artikelen 18 tot 20), alsook slotbepalingen (artikelen 21 en 22).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 9, eerste lid, 2° en 4°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Bij die bepalingen wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om maatregelen te nemen ter ondersteuning van het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek dat verricht wordt, alsook maatregelen ter bevordering van het ondernemerschap en de innovatie voor de activiteiten bedoeld in artikel 3, § 1, van dat decreet, en om de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor die maatregelen te bepalen.

In de aanhef wordt melding gemaakt van de artikelen 10 en 11 van het decreet van 28 juni 2013. Die bepalingen kunnen evenwel hoogstens ten dele in aanmerking komen als rechtsgrond, aangezien met de ontworpen regeling niet alleen innovatieve projecten worden beoogd met betrekking tot de duurzaamheid, maar ook met betrekking tot de productiviteit in de landbouw, terwijl die laatste doelstelling niet als dusdanig voorkomt in die decretale bepalingen. Bovendien biedt artikel 9, eerste lid, 2° en 4°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 op zich reeds een voldoende rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

4. Het opschrift van het ontworpen besluit is vrij algemeen verwoord, waardoor de niet-ingewijde lezer onvoldoende inzicht krijgt in de context van de beoogde regeling. Het is dan ook raadzaam om het opschrift aan te vullen met de woorden “inzake het Europees Partnerschap voor Innovatie-netwerk voor de productiviteit en de duurzaamheid in de landbouw” of met een gelijkaardige vermelding.

Artikel 2

5. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het hoofd van de bevoegde entiteit de aangelegenheden die conform het te nemen besluit en de uitvoeringsbepalingen ervan onder de bevoegdheid van de bevoegde entiteit 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 geeft uitvoering aan artikel 17, § 1, van het besluit van 10 oktober 2003, welk bepaalt dat aan het hoofd van het departement specifieke delegaties kunnen verleend worden om beslissingen te nemen betreffende bepaalde aangelegenheden, andere dan de in het besluit van 10 oktober 2003 vermelde aangelegenheden.

Uit de ontworpen bepaling volgt dat de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het Departement Landbouw en Visserij vallen, gedelegeerd worden aan het hoofd van het departement. Artikel 20 verleent dus delegatie aan het hoofd van het departement om de subsidie geheel of gedeeltelijk terug te vorderen of niet uit te betalen."

Artikel 17, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 is evenwel geen hogere rechtsnorm die moet worden uitgevoerd, nog afgezien van de vaststelling dat het hier niet gaat om delegaties aan het hoofd van de bevoegde entiteit, maar om delegaties door dat hoofd aan personeelsleden van de bevoegde entiteit. Er moet juist op worden toegezien dat de ontworpen bepaling niet overlapt met hetgeen reeds wordt bepaald in dat besluit.

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 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 20

6. In artikel 20 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde entiteit delegatie heeft "om de subsidie geheel of gedeeltelijk terug te vorderen of niet uit te betalen als uit controles blijkt dat de voorwaarden waaronder de subsidie is verleend, niet worden nageleefd of dat de subsidie niet wordt aangewend voor de doeleinden waarvoor ze is verleend, alsook als de indiener in gebreke blijft de stukken, vermeld in artikel 16 en 17 in te dienen". Op de vraag hoe deze ontworpen bepaling zich verhoudt tot de artikelen 11 tot 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", antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Artikel 20 is een delegatiebepaling en verleent delegatie om de subsidie terug te vorderen of niet uit te betalen en bepaalt eveneens dat de terugbetaling binnen de maand moet gebeuren. Deze bepaling is conform artikel 13 van de wet van 16 mei 2003."

Vooreerst wekt de formulering "heeft delegatie" de indruk dat het al dan niet terugvorderen van de subsidie een mogelijkheid is die aan de beoordeling van de bevoegde entiteit wordt overgelaten. Bovendien lijkt de mogelijkheid om de subsidie slechts gedeeltelijk terug te vorderen, in te houden dat een deel van de overeenkomstig de voormelde wetsbepalingen terug te vorderen subsidies toch niet teruggevorderd zou moeten worden. Om die indruk weg te nemen, is het raadzaam om de ontworpen bepaling te laten aanvangen met de zinssnede "Onder voorbehoud van 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, (…)".[4]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

[4] Voor het gebruik van de woorden "onder voorbehoud van" (en niet "onverminderd"), zie omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 2014 'betreffende de wetgevingstechniek', nr. 7.