



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.964/1/V
van 4 september 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
steun aan niet-productieve investeringen en aan de ontwikkeling
van kleine landbouwbedrijven’

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,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 25 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp is een aangepaste versie van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan nieuwe starters in de landbouw’, waarover de Raad van State op 15 juli 2014 advies 56.554/3 heeft gegeven.

In dat advies werd een algemene opmerking gemaakt die inhield dat in een aantal concreet aangeduide artikelen de delegatie van verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan de Vlaamse minster bevoegd voor het landbouwbeleid, ontoelaatbaar was. De meeste wijzigingen die met de ontwerptekst werden aangebracht aan de eerder aan de afdeling Wetgeving voorgelegde versie ervan, hebben daarop betrekking.

In zoverre het ontwerp bepalingen bevat die reeds voorkwamen in de tekst die het voorwerp vormde van advies 56.554/3 of het gevolg zijn van in dat advies gemaakte opmerkingen, verwijst de Raad van State naar dat advies.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Naast de bepalingen die beogen tegemoet te komen aan de voormelde opmerking van de Raad van State betreffende de delegatie van verordenende bevoegdheid aan de Vlaamse minister bevoegd voor landbouwbeleid, bevat het ontwerp een aantal wijzigingen aan de eerder aan de Raad van State voorgelegde versie ten gevolge van het overleg met de Europese Commissie die krachtens artikel 10, lid 2, van verordening (EU) nr. 1305/2013¹ elk plattelandsontwikkelingsprogramma dient goed te keuren.² Zo worden de investeringen die in aanmerking komen voor investeringsteun voor niet-productieve investeringen in de landbouw nader omschreven (artikel 6, § 1, van het ontwerp) en worden een aantal investeringen uitgesloten van die steunmaatregel (artikel 6, § 2, van het ontwerp). De steun aan nieuwe starters in de landbouw wordt vervangen door de aanloopsteun voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven (artikelen 10 tot 15 van het ontwerp).

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 Het Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020 (Vlaams Gewest) werd goedgekeurd door het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 13 februari 2015 ‘tot goedkeuring van het plattelandsontwikkelingsprogramma van Vlaanderen – BELGIË voor bijstand uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’, C(2015) 835 final.

Tevens wordt voorzien in een “blokperiode” van maximaal drie maanden waarbinnen aanvragen voor niet-productieve investeringen of voor de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven kunnen worden ingediend (artikel 1, 4°, van het ontwerp), evenals in een omschrijving van de “korte keten”, zijnde een duurzaam afzetsysteem waarbij een rechtstreekse relatie bestaat tussen de producent en de consument (artikel 1, 10°, van het ontwerp).

4. Zoals de Raad van State reeds in advies 56.554/3 heeft opgemerkt, en zoals terecht wordt vermeld in het derde lid van de aanhef van het ontwerp, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Daarnaast maakt het tweede lid van de aanhef van het ontwerp gewag van artikel 12, § 6, 1°, van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepaling[en] tot begeleiding van de begroting 1994’. In het voormelde advies 56.554/3 heeft de afdeling Wetgeving omtrent artikel 12, § 6, van het decreet van 22 december 1993 het volgende opgemerkt:

“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 landbouwsector’, zodat ook die bepaling niet dienstig is.”

Artikel 12, § 6, 1°, van het decreet van 22 december 1993 bepaalt dat de Vlaamse Regering de werking en het beheer van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds kan regelen en sommige van haar bevoegdheden kan delegeren aan de leidende ambtenaar die ze daarvoor aanwijst. Het ontworpen besluit is vreemd aan die aangelegenheden. Bijgevolg kan artikel 12, § 6, 1°, van het decreet van 22 december 1993 niet op nuttige wijze als rechtsgrond dienen. Het tweede lid van de aanhef van het ontwerp moet derhalve worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

5. Over de bepalingen die door de Raad van State zijn onderzocht (zie opmerking 2), zijn de volgende opmerkingen te maken.

Artikel 2

6. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het hoofd van het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaamse Ministerie van Landbouw en Visserij de aangelegenheden die conform het te nemen besluit en de uitvoeringsbepalingen ervan onder de bevoegdheid van dat departement vallen, kan subdelegeren aan personeelsleden van het departement die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau.

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’ bevat evenwel een soortgelijke bepaling. Dat besluit is op 1 april 2006 in werking getreden met betrekking tot het Departement van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij.³

6.1. Gevraagd hoe het ontworpen artikel 2 zich verhoudt tot de bepalingen van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003, antwoordde de gemachtigde:

“Artikel 2 van het ontwerp is volledig in overeenstemming met de mogelijkheid tot subdelegatie voorzien in het door u aangehaalde besluit. De bepaling is tevens ontworpen om tegemoet te komen aan een eerder advies van de Raad van State, waarbij gesteld werd dat er bepaald moet 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. De subdelegaties binnen het departement zullen conform het door u aangehaalde besluit vastgelegd worden in een besluit van het hoofd van het departement.”

6.2. 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 regeling er niet mee overlapt. 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”. Artikel 19, § 2, van hetzelfde besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 bepaalt dat de mogelijkheid om gedelegeerde aangelegenheden te subdelegeren kan worden beperkt door middel van de in artikel 22, § 2, 1° tot 3°, van dat besluit bedoelde besluiten en managementcontract. Luidens artikel 20 van dat besluit wordt het besluit van het hoofd van het departement waarmee de subdelegaties worden vastgesteld, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en wordt ervan een afschrift bezorgd aan de betrokken minister. De artikelen 22 tot 26 van dat besluit voorzien in een nadere regeling van het gebruik van die delegaties, evenals in een systeem van interne controle en in rapporteringsverplichtingen.

Het ontworpen artikel 2 doet de vraag rijzen of de voormelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 toepasselijk zijn op de subdelegaties die overeenkomstig de ontworpen bepaling zouden worden toegestaan, hetgeen de rechtsgeldigheid van de eruit voortvloeiende rechtshandelingen kan aantasten.

³ Artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 ‘betreffende de operationalisering van het beleidsdomein Landbouw en Visserij’.

Tenzij specifieke gevallen van subdelegaties worden bedoeld die volgens de stellers van het ontwerp anders moeten worden geregeld dan de regeling waarin de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 voorzien, 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.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT