RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.333/3
van 26 november 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het beheer en de werking van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds’

Op 20 oktober 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 26 november 2015, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende het beheer en de werking van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 november 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT 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 26 november 2015.

*

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 voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat blijkens het opschrift ervan verscheidene bepalingen met betrekking tot het beheer en de werking (lees: werkwijze) van het Vlaams Landbouwinvesteringfonds (hierna: VLIF), dat is opgericht bij artikel 12 van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’. Het hoofd van het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij (hierna: de bevoegde entiteit) voert de titel van directeur-generaal van het VLIF en kan delegaties toestaan aan personeelsleden van de bevoegde entiteit die onder zijn hiërarchisch gezag staan (artikel 2 van het ontwerp). De jaarlijkse toelage aan het VLIF wordt gestort op de bankrekening die het VLIF daartoe opent (artikel 3). De bevoegde entiteit stelt haar personeel, haar uitrusting en haar installaties ter beschikking van het VLIF (artikel 4).

Het ontwerp bevat voorts bepalingen die geen verband houden met het beheer en de werkwijze van het VLIF, maar wel met de taken van het VLIF (artikelen 5 en 6, eerste lid). Tevens bevat het heel wat bepalingen met betrekking tot de voorwaarden en de procedure voor verscheidene vormen van steunverlening door het VLIF, zoals blijkt uit wat volgt.

De Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw (hierna: de minister) wordt gemachtigd om de aard, de voorwaarden en de procedures te bepalen voor de waarborgverlening voor werkingsmiddelen en herfinanciering van bedrijven die geconfronteerd worden met de gevolgen van dier- en plantenziekten, natuurrampen en andere uitzonderlijke gebeurtenissen (artikel 6, tweede lid).

Het ontwerp regelt de voorwaarden en de procedure voor de erkenning door de minister van kredietinstellingen voor VLIF-doeleinden (artikelen 7 tot 9), alsook de voorwaarden en de procedure voor de aanvraag en de toekenning van een rentesubsidie, een waarborg en een waarborgadvies voor een krediet dat door een erkende kredietinstelling wordt toegestaan (artikelen 10 en 11). Het ontwerp bevat meer specifieke bepalingen inzake de voorwaarden en de procedure voor de aanvraag en de toekenning van de rentesubsidie (artikelen 12 tot 14) en van de waarborg en het waarborgadvies (artikelen 15 tot 27).

Er wordt bepaald dat overgegaan kan worden tot de stopzetting van de VLIF-steun en de rentesubsidie en tot de terugvordering van uitbetaalde provisies, in geval van bepaalde tekortkomingen van de kredietinstelling (artikel 28) en welke bedragen moeten worden gestort op de bankrekening van het VLIF (artikel 29).

Het ontwerp komt in de plaats van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 1996 ‘houdende vaststelling van de regelen tot de werking en het beheer van het Vlaams

Landbouwinvesteringsfonds',[1] dat wordt opgeheven (artikel 30). De waarborgen die werden toegekend voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit, worden verdergezet overeenkomstig de reglementering die van kracht was bij de toekenning ervan (artikel 31).

3.1. De artikelen 2 tot 4 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 12, § 6, 1°, van het decreet van 22 december 1993.

3.2. In artikel 5, eerste lid, van het ontworpen besluit wordt gerefereerd aan verscheidene maatregelen die reeds worden geregeld of vermeld in de besluiten van de Vlaamse Regering waarnaar wordt verwezen. Met de ontworpen bepaling wordt inhoudelijk niets aan die maatregelen toegevoegd, behalve dan het gegeven dat het VLIF wordt belast met de subsidieverlening. Daarvoor kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'), gelezen in samenhang met artikel 12, § 3, derde lid, van het decreet van 22 december 1993.

Artikel 5, tweede lid, van het ontworpen besluit is beperkt tot het parafraseren van de decretale bepaling waarnaar in dat lid wordt verwezen. De ontworpen bepaling moet dan ook worden weggelaten, zodat een onderzoek van de rechtsgrond ook niet nodig is. Indien het de bedoeling zou zijn om de btw-plichtige activiteiten waarvan in de ontworpen bepaling gewag wordt gemaakt, nader uit te werken, kan de rechtsgrond daarvoor worden gevonden in artikel 12, § 3/1, 2°, van het decreet van 22 december 1993.

3.3. Artikel 6, eerste lid, van het ontworpen besluit betreft de nadere uitwerking van een taak die reeds bij artikel 12, § 3, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 1993 aan het VLIF is opgedragen. Die decretale bepaling bevat echter geen delegatie aan de Vlaamse Regering om te bepalen welke vormen van ondersteuning aan de betrokken bedrijven wordt geboden.

De waarborgverlening voor werkingsmiddelen en herfinanciering, waarvan in de ontworpen bepaling gewag wordt gemaakt, stemt ook (minstens gedeeltelijk) niet overeen met de waarborg die wordt vermeld in artikel 12, § 5, van het decreet van 22 december 1993, want daar betreft het een waarborg voor leningen die bestemd zijn voor investeringen in de land- en tuinbouw. Alvast een waarborg voor werkingsmiddelen kan daarmee niet worden gelijkgesteld. Daaruit volgt dat de delegatie aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden en de procedure om die waarborg toe te kennen, in artikel 12, § 6, 2°, van hetzelfde decreet, ook niet in aanmerking komt als een voldoende rechtsgrond.

Eventueel zou voor de ontworpen bepaling wel rechtsgrond kunnen worden gevonden in artikel 12, § 3/1, 2°, van het decreet van 22 december 1993, waarbij de Vlaamse Regering op algemene wijze wordt gemachtigd om opdrachten te geven aan het VLIF in het kader van het landbouwbeleid.

De rechtsgrond voor artikel 6, tweede lid, van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 9, eerste lid, 5°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid'.

[1] De Raad van State werd destijds niet geraadpleegd over de ontwerpversie van dit besluit.

3.4. De artikelen 7 tot 27 van het ontworpen besluit hebben betrekking op de voorwaarden en de procedure voor de aanvraag en de toekenning van de rentesubsidie, de waarborg en het waarborgadvies.[2] Wat betreft de waarborg en het waarborgadvies wordt de rechtsgrond geboden door artikel 12, § 6, 2°, van het decreet van 22 december 1993. Wat betreft de rentesubsidie kan geen dienstige rechtsgrond worden gevonden in artikel 12 van het decreet van 22 december 1993, maar wel in artikel 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013.

3.5. Artikel 28 van het ontworpen besluit heeft betrekking op de stopzetting van de VLIF-steun en de rentesubsidie en op de terugvordering van uitbetaalde provisies in geval van bepaalde tekortkomingen van de kredietinstelling. De rechtsgrond daarvoor wordt geboden door de in opmerking 3.4 aangehaalde decretale bepalingen, alsook – wat betreft de terugvordering – door artikel 57 van het decreet van 8 juli 2011 'houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof'. Zie evenwel opmerking 8 wat dat laatste aspect betreft.

3.6. Dat is ook het geval voor artikel 29, 1° tot 3°, van het ontworpen besluit. Voor artikel 29, 4°, kan dan weer worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met artikel 12, § 3, derde lid, van het decreet van 22 december 1993 (zie ook opmerking 3.2).

3.7. Voor de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 1996 (artikel 30 van het ontworpen besluit) kan de rechtsgrond worden gevonden in dezelfde bepalingen die in de vorige opmerkingen zijn aangehaald, met uitzondering van artikel 12, § 3/1, 2°, van het decreet van 22 december 1993 en van artikel 9, eerste lid, 5°, van het decreet van 28 juni 2013.

3.8. Voor artikel 31 van het ontworpen besluit, dat een overgangsregeling bevat met betrekking tot de waarborgen, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 12, § 6, 2°, van het decreet van 22 december 1993. In zoverre die ontworpen bepaling ook betrekking zou hebben op de waarborgverlening voor werkingsmiddelen en herfinanciering, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het ontwerp, kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 9, eerste lid, 5°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013.

ALGEMENE OPMERKING

4. Zoals reeds is aangegeven in opmerking 2, bevat het ontwerp bepalingen met betrekking tot de taken van het VLIF, alsook heel wat bepalingen met betrekking tot de voorwaarden en de procedure voor verscheidene vormen van steunverlening door het VLIF.

[2] De artikelen 7 tot 9 van het ontworpen besluit hebben weliswaar betrekking op de erkenning van kredietinstellingen, maar die artikelen kunnen worden beschouwd als een voorwaarde voor de toekenning van de rentesubsidie, de waarborg en het waarborgadvies, die immers betrekking hebben op een krediet dat door die erkende kredietinstelling is toegestaan.

Wat de eerste bepalingen betreft, zou het opschrift van het ontworpen besluit beter worden aangevuld als volgt: " (…) betreffende *de taken*, het beheer en de werkwijze van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds".

De tweede reeks bepalingen hebben geen betrekking op de zo-even genoemde aspecten, zoals ook blijkt uit het rechtsgrondonderzoek. Ze zouden het best worden opgenomen in een afzonderlijk besluit van de Vlaamse Regering met een eigen, meer gepast opschrift. De artikelen 12 tot 27 zouden wellicht ook kunnen worden geïntegreerd in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 'betreffende steun aan de investeringen en aan de overname in de landbouw'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De vermelding van de rechtsgrond in de aanhef moet worden aangevuld met de in de opmerkingen 3.1 tot 3.8 aangehaalde bijzondere wetsbepaling en decretale bepalingen.

Artikel 2

6. Met betrekking tot artikel 2, tweede lid, van het ontwerp heeft de Raad van State, recent nog in advies 57.964/1/V,[3] over een vergelijkbare regeling het volgende opgemerkt:

> "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.[4]
>
> 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

[3] Adv.RvS 57.964/1/V van 4 september 2015 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 'betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven'.

[4] *Voetnoot 3 van het geciteerde advies*: Artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 'betreffende de operationalisering van het beleidsdomein Landbouw en Visserij'.

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.

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."

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 2, tweede lid, van het voorliggende ontwerp.

Artikel 6

7. De delegatie aan de minister, vervat in artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, heeft betrekking op de aard, de voorwaarden en de procedure voor de waarborgverlening voor werkingsmiddelen en herfinanciering van bedrijven die geconfronteerd worden met de gevolgen van dier- en plantenziekten, natuurrampen en andere uitzonderlijke gebeurtenissen.

Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. De ontworpen delegatie is veel te ruim om aan die voorwaarde te voldoen.

Het ontworpen besluit moet dan ook worden aangevuld met de beoogde regels inzake de aard, de voorwaarden en de procedure voor de betrokken waarborgverlening. Enkel de regeling van aspecten die werkelijk van bijkomstige aard of van beperkt belang zijn, kunnen worden opgedragen aan de minister.

Artikel 28

8. In zoverre in artikel 28 van het ontwerp slechts wordt voorzien in terugvordering van uitbetaalde provisies in het geval van bepaalde tekortkomingen van de kredietinstelling en het slechts een mogelijkheid, en geen verplichting tot terugvordering bevat, is het minder streng dan 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’, dat regels bepaalt die op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ inzake de controle met betrekking tot het verlenen en het gebruik van subsidies gelden voor de gemeenschappen en de gewesten. In dat artikel 13 wordt nog in andere gevallen van terugvordering voorzien en is de terugvordering verplicht. Voor het bepalen van een minder strenge regeling dan deze vervat in de wet van 16 mei 2003 is geen rechtsgrond voorhanden.[5]

De ontworpen bepaling kan dan ook enkel worden gehandhaafd indien de mogelijkheid tot terugvordering (“kan beslissen”) wordt vervangen door een verplichting tot terugvordering en indien erin wordt vermeld dat de terugvordering in de specifiek opgesomde gevallen van tekortkomingen van de kredietinstelling geldt “onverminderd de toepassing 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”.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

[5] Zulk een rechtsgrond zou overigens slechts met de bevoegdheidverdelende regels in overeenstemming zijn, mocht zijn voldaan aan de toepassingsvereisten van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.