



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.579/3
van 4 januari 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de
tegemoetkoming door het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds
bij uitzonderlijke gebeurtenissen’

Op 2 december 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 ministerieel besluit ‘betreffende de tegemoetkoming door het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds bij uitzonderlijke gebeurtenissen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 januari 2016.

*

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.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de nadere uitvoering van artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de taken, het beheer en de werkwijze van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds’ (hierna: VLIF-besluit).² Het eerste lid van dat artikel bepaalt dat het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (hierna: het VLIF) bedrijven die geconfronteerd worden met de gevolgen van dier- en plantenziekten, natuurrampen en andere uitzonderlijke gebeurtenissen als vermeld in artikel 12, § 3, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’, kan ondersteunen via een “waarborgverlening voor werkingsmiddelen en herfinanciering, als tijdelijke flankerende maatregel”.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan in beginsel worden gevonden in artikel 6, tweede lid, van het VLIF-besluit, waarbij de Vlaamse minister bevoegd voor landbouw (hierna: de minister) wordt gemachtigd de aard, de voorwaarden en de procedures van de ondersteuning via “waarborgverlening voor werkingsmiddelen en herfinanciering” te bepalen voor bedrijven die worden geconfronteerd met de gevolgen van dier- en plantenziekten, natuurrampen en andere uitzonderlijke gebeurtenissen.

Wat betreft die delegatie aan de minister dient evenwel te worden herinnerd aan wat daaromtrent is vooropgesteld in opmerking 7 van advies 58.333/3, die luidt:

“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.

¹ Gelet op de toegemeten termijn, het grote aantal andere aan termijnen gebonden adviesaanvragen en het geringe aantal magistraten dat aan de afdeling Wetgeving is toegewezen, heeft de Raad van State geen diepgaand onderzoek van het ontwerp kunnen verrichten. Het advies dient met dit voorbehoud te worden gelezen.

² Het ontwerp dat heeft geleid tot dit besluit maakt het voorwerp uit van advies 58.333/3 van 26 november 2015. Het werd nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. In dit advies werd rekening gehouden met de door de gemachtigde bezorgde versie die werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

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.”

De Raad van State kan enkel vaststellen dat aan deze opmerking geen gevolg is gegeven, wat het VLIF-besluit en het voorliggende, te nemen besluit blootstelt aan de censuur van de justitiële of de administratieve rechter.

3.2. Los daarvan dient nog het volgende voorbehoud te worden gemaakt.

3.2.1. Artikel 2 van het ontwerp houdt slechts een overbodige parafrasering in van artikel 6, eerste lid, van het VLIF-besluit en dient derhalve te vervallen.³

3.2.2. Artikel 10, eerste lid, van het ontwerp bepaalt dat de VLIF-waarborg afhankelijk is van het betalen van de bijdrage vermeld in artikel 8 van het decreet van 7 mei 2004 ‘houdende bepalingen inzake kas-, schuld- en waarborgbeheer van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest’ en regelt de gevolgen van de niet-betaling van die bijdrage binnen de gestelde termijn. Artikel 10, tweede lid, van het ontwerp bepaalt de berekeningswijze van de bijdrage.⁴

Artikel 10, eerste lid, eerste zin, en tweede lid, van het ontwerp vormt een parafrasering of herneming van artikel 8, eerste en vierde lid, van het decreet van 7 mei 2004 en dient derhalve te worden weggelaten. Voor het instellen van een afwijking op de termijn waarbinnen die bijdrage moet worden betaald, kan de bevoegdheid van de minister worden gesteund op artikel 6, tweede lid, van het VLIF-besluit zo men het bepalen van een termijn van betaling van de genoemde bijdrage opvat als deel uitmakend van de voorwaarden waaronder de waarborg wordt verleend.⁵

3.2.3. In artikel 12 van het ontwerp worden de artikelen 16, 19, 22, 23, tweede lid, en 24 tot 29 van het VLIF-besluit en de artikelen 5 en 23 tot 28 van het ministerieel besluit ‘betreffende de tegemoetkoming door het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds bij uitzonderlijke gebeurtenissen’, over de ontwerpvorm waarvan advies 58.580/3 wordt gegeven, van overeenkomstige toepassing verklaard op de in het ontwerp geregelde tijdelijke VLIF-waarborg.⁶

³ In artikel 3 van het ontwerp (dat artikel 2 wordt) moet dan wel worden gespecificeerd dat het gaat om de in artikel 6, eerste lid, van het VLIF-besluit bedoelde waarborg.

⁴ Een gelijkaardige regeling is opgenomen in artikel 18 van het VLIF-besluit. De gemachtigde bevestigde dat de waarborg bedoeld in artikel 6 van het ontwerp geen deel uitmaakt van de waarborgen bedoeld in hoofdstuk 4 (artikelen 15 tot 27) van het VLIF besluit, wat evenwel niet zo duidelijk tot uiting komt in dat besluit.

⁵ Voor de andere waarborgen wordt dit in het VLIF-besluit zelf geregeld (zie artikel 18, tweede lid, van dat besluit).

⁶ Dit van toepassing verklaren vindt zijn verklaring in het gegeven dat de waarborg bedoeld in artikel 6 van het VLIF-besluit geen deel uitmaakt van de waarborgen bedoeld in hoofdstuk 4 van dat besluit (zie voetnoot 5), zodat de bepalingen van dit hoofdstuk niet uit zichzelf van toepassing zijn op de in dat artikel en in het ontwerp bedoelde waarborg.

Vraag is of alle van toepassing verklaarde artikelen van het VLIF-besluit, met name de artikelen 25, 26, 28 en 29, kunnen worden geacht bepalingen te zijn die de aard, de voorwaarden en de procedures van de waarborgverlening betreffen, waartoe de bevoegdheid van de minister krachtens artikel 6, tweede lid, van het VLIF-besluit is beperkt.⁷

Wat betreft het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 5 en 23 tot 28 van het te nemen ministerieel besluit ‘betreffende het beheer en de werking van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds’, waarover advies 58.580/3 wordt uitgebracht, dient er, zoals in dat advies wordt opgemerkt, op te worden gewezen dat de ingeroepen rechtsgronden voor de artikelen 5, 24 tot 26 en 28 van dat besluit relevantie ontberen, zodat die artikelen (tenzij alsnog een andere rechtsgrond zou kunnen worden ingeroepen) dienen te worden weggelaten, waardoor er ook niet naar kan worden verwezen.

3.3. Het voor het ontworpen besluit rechtsgrond biedende artikel 6, tweede lid, van het VLIF-besluit kan worden gesteund op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met artikel 12, § 3, eerste lid, 5°, van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’, al zou het aanbeveling verdienen dat een meer expliciete rechtsgrond zou worden gecreëerd.⁸ Het in de aanhef vermelde artikel 12, § 6, 2°, van dat decreet komt daarentegen niet in aanmerking als (indirecte) rechtsgrond nu de erin vervatte delegatie alvast geen betrekking heeft op de werkingsmiddelen (en eventueel op de herfinanciering), waarvan wel gewag wordt gemaakt in artikel 6, eerste lid, van het VLIF-besluit.

4. Er dient voor te worden gewaakt dat het te nemen besluit niet eerder wordt bekendgemaakt dan het VLIF-besluit of de erin vermelde ministeriële besluiten.

⁷ Nog minder betreft het steeds procedurebepalingen, in weerwil van wat het opschrift van hoofdstuk 4 van het ontwerp, waarin artikel 12 ervan is opgenomen, laat uitschijnen.

⁸ In zoverre de in artikel 6, eerste lid, van het VLIF-besluit bedoelde omstandigheden zouden kunnen worden gekwalificeerd als het resultaat van “veranderende omgevingsfactoren”, zou bijkomend ook rechtsgrond kunnen worden geboden door artikel 9, eerste lid, 5°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Na een hernieuwd onderzoek meent de Raad van State dat geen beroep kan worden gedaan op artikel 12, § 3/1, 2°, van het decreet van 22 december 1993 nu de daarin bedoelde opdrachten waarop de delegatie aan de Vlaamse Regering betrekking heeft, slaan op opdrachten “naast het doel vermeld in paragraaf 3”, waar reeds gewag wordt gemaakt van het ondersteunen van “de bedrijfsvoering van bedrijven die geconfronteerd worden met de gevolgen van dier- en plantenziekten, natuurrampen en andere uitzonderlijke gebeurtenissen”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De aanhef dient te worden aangepast gelet op wat is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.
6. De in het huidige vijfde en zesde lid van de aanhef opgenomen consideransen zijn niet noodzakelijk voor een goed begrip van het ontworpen besluit en worden derhalve beter weggelaten.

Artikel 1

7. In artikel 1, 2°, van het ontwerp dient het opschrift van het erin vermelde ministerieel besluit te worden vermeld.

Artikel 3

8. In artikel 3 eerste lid, 6°, van het ontwerp dient te worden gespecificeerd wat de erin vermelde “de-minimisverklaring” juist inhoudt.

Artikel 11

9. In artikel 11, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de steunaanvraag tot 19 december 2016 kan worden ingediend. Op de vraag waarom deze tijdsbeperking wordt ingevoerd, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“De bedoeling van deze maatregel is het ondersteunen van de continuïteit van de bedrijfsvoering in de primaire landbouwsector wanneer deze geconfronteerd wordt met uitzonderlijke gebeurtenissen die resulteren in een directe of indirecte verstoring van de diverse markten. Een situatie die zich op dit moment afspeelt, mede door de Russische importban. Aangezien het moeilijk te voorspellen is hoe de marktsituatie zal evolueren werd voor een regeling met een einddatum gekozen. Uiteraard zal de situatie blijvend geëvalueerd worden en kan de maatregel eventueel verlengd worden als daar nood aan is.”

Dit antwoord gaat er evenwel aan voorbij dat met artikel 12, § 3, eerste lid, van het decreet van 22 december 1993 en artikel 6 van het VLIF-besluit een permanente regeling⁹ wordt beoogd en dat die bepalingen ook betrekking hebben op gevolgen van dier- en plantenziekten, natuurrampen en andere uitzonderlijke gebeurtenissen dan die veroorzaakt door de importbeperkingen die zijn opgelegd door de Russische Federatie. De in artikel 11, eerste lid, van het ontwerp opgenomen tijdsbeperking dient derhalve te vervallen, temeer daar niet kan worden ingezien waarom de ene in de genoemde bepalingen vermelde gebeurtenis, die nu plaatsvindt, wel aanleiding zou moeten geven tot ondersteuning, en de andere, die later plaatsvindt, niet.

⁹ En derhalve niet een regeling die geval per geval in werking wordt gesteld.

Artikel 12

10. In artikel 12 van het ontwerp dient het opschrift van het erin vermelde ministerieel besluit te worden toegevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT