



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 58.580/3
van 24 december 2015

over

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

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 het beheer en de werking van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds’.

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 24 december 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 beperkt tot 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 uitvoering van een aantal delegaties aan de Vlaamse minister bevoegd voor landbouw (hierna: de minister) die zijn opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de taken, het beheer en de werkwijze van het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds’ (hierna: het VLIF-besluit).² Het gaat hierbij om bepalingen betreffende de erkenning en de tussenkomst van een kredietinstelling bij een steunaanvraag (artikelen 3 tot 7), bepalingen betreffende de rentesubsidie (artikelen 8 tot 16) en bepalingen betreffende het waarborgadvies en de waarborg (artikelen 17 tot 28).

3.1. De (rechtstreekse) rechtsgrond voor het ontworpen besluit is, in het algemeen genomen, te vinden in de artikelen 8, tweede lid, 10, tweede en derde lid, 11, tweede lid, 13, tweede lid, 14, derde lid, 20, 21, derde lid, en 22, tweede lid, van het VLIF-besluit.

3.2. Bij een aantal bepalingen van het ontworpen besluit dient evenwel een voorbehoud te worden gemaakt.

3.2.1. Artikel 2 van het ontworpen besluit vormt een letterlijke en overbodige overname van artikel 2, tweede lid, van het VLIF-besluit en dient derhalve te vervallen. Hetzelfde geldt voor artikel 14 van het ontworpen besluit, dat slechts een parafrasering is van artikel 14, tweede lid, van het VLIF-besluit.

3.2.2. Artikel 5, eerste lid, van het ontwerp bevat de verplichting voor het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (hierna: VLIF) om bepaalde gegevens inzake de beslissing tot steun mede te delen aan de betrokken kredietinstellingen. Volgens de gemachtigde vindt deze bepaling rechtsgrond in artikel 10 van het VLIF-besluit. Dat artikel bevat evenwel slechts een delegatie aan de minister om de wijze van indiening van de steunaanvragen en de termijn ervoor te bepalen, alsmede een delegatie om in het raam hiervan bepaalde verplichtingen op te leggen aan de betrokken kredietinstellingen, maar geen delegatie om aan het VLIF verplichtingen op te leggen inzake de mededeling van de steunbeslissingen.

3.2.3. Artikel 9 van het ontwerp bevat een regeling voor het uitstel van de kapitaalaflossing, en artikel 11 ervan een regeling voor het geval dat tot een vervroegde

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 het huidige advies werd rekening gehouden met de door de gemachtigde bezorgde versie die werd goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

terugbetaling wordt overgegaan. Volgens de gemachtigde vinden deze artikelen rechtsgrond in artikel 13, tweede lid, van het VLIF-besluit, naar luid waarvan de minister “de nadere modaliteiten” (lees: de nadere regels) voor de berekening van de rentesubsidie bepaalt. De artikelen 9 en 11 van het ontworpen besluit lijken evenwel deze rechtsgrond te buiten te gaan.

3.2.4. Artikel 16 van het ontwerp bevat een regel die betrekking heeft op het geval dat wordt overgegaan tot de terugvordering van de rentesubsidie. Hoewel het om een logische regel gaat, ziet de Raad van State niet welke delegatiebepaling uit het VLIF-besluit hiermee zou worden uitgevoerd.

3.2.5. Volgens de gemachtigde vinden de artikelen 23 en 24 van het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 28, 2°, van het VLIF-besluit. Hij verklaarde in dit verband wat volgt:

“Artikel 23 en 24 van het ontwerp hebben beiden tot doel te voorkomen dat het financiële risico voor het VLIF vergroot door handelingen van de kredietnemer en de -instelling na de toekenning van de waarborg. Deze artikelen regelen concrete toepassingsgevallen van de algemene regel die in art. 28, 2° van het bvr geformuleerd wordt. De expliciete opname van deze toepassingsgevallen in het mb beoogt de afdwinging van deze bepaling te verzekeren en de rechtszekerheid te bevorderen.”

Er dient evenwel te worden vastgesteld dat artikel 28, 2°, van het VLIF-besluit geen enkele delegatie aan de minister bevat, zodat die bepaling in ieder geval geen rechtsgrond kan bieden voor de artikelen 23 en 24 van het ontworpen besluit.³

3.2.6. Volgens de gemachtigde kunnen de artikelen 25 en 26 van het ontworpen besluit rechtsgrond vinden in artikel 23, eerste lid, 1°, van het VLIF-besluit. Hij verklaarde dienaangaande wat volgt:

“Artikel 25 van het ontwerp maakt de praktische toepassing van artikel 23, 1° van het bvr mogelijk. Om in de mogelijkheid te verkeren het correcte bedrag van het nog openstaande kapitaal te berekenen dient de administratie op te hoogte te zijn van de gebeurde en de gemiste terugbetalingen.

Artikel 26 van het ontwerp beoogt het behoud van de waarborg mogelijk te maken bij een kredietherschikking. Ook deze bepaling moet een correcte berekening van het openstaande kapitaal, vermeld in artikel 23, 1° van het bvr mogelijk maken.”

Er dient evenwel ook hier te worden vastgesteld dat artikel 23, eerste lid, 1°, van het VLIF-besluit geen delegatie aan de minister bevat en derhalve geen rechtsgrond kan bieden voor de artikelen 25 en 26 van het ontworpen besluit.

3.2.7. Artikel 28 van het ontwerp bevat een regeling voor het geval dat de provisie die kan worden uitbetaald wanneer de kredietinstelling een beroep wenst te doen op de VLIF-waarborg, het definitieve bedrag van het uit te betalen waarborgsaldo overschrijdt of lager is dan het definitief uit te betalen bedrag. De kredietinstelling dient dan, naargelang het geval, het te veel ontvangen bedrag terug te storten, vermeerderd met de wettelijke interesten, of het verschil uit te betalen, eveneens vermeerderd met de wettelijke interesten. Tevens wordt bepaald

³ Ministers beschikken ook niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

vanaf wanneer die wettelijke interesten beginnen te lopen. Volgens de gemachtigde zou de rechtsgrond voor dit artikel gelegen zijn in artikel 27, vijfde lid, van het VLIF-besluit. Dat artikel heeft evenwel enkel betrekking op de berekening van de interest na een provisionele betaling, en kan derhalve geen rechtsgrond bieden voor het regelen van de terugbetaling van het te veel ontvangen bedrag zelf of van de betaling van het verschil tussen de provisie en het uiteindelijke waarborgsaldo.

3.2.8. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of er voor de *sub* 3.2.1 tot 3.2.7 vermelde bepalingen van het ontworpen besluit een andere rechtsgrond kan worden gevonden (in voorkomend geval in een ander besluit van de Vlaamse Regering dan het VLIF-besluit). Zoniet dienen die artikelen uit het ontwerp te worden weggelaten of, wat artikel 28 betreft, te worden ingeperkt.

3.3. De voor het ontworpen besluit rechtsgrond biedende bepalingen van het VLIF-besluit vinden zelf rechtsgrond in, wat betreft de waarborg en het waarborgadvies, artikel 12, § 6, 2°, van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’ en, wat betreft de rentesubsidie, in artikel 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

4. Er dient voor te worden gewaakt dat het te nemen besluit niet eerder wordt bekendgemaakt dan het VLIF-besluit of het in artikel 1, 5°, van het ontwerp vermelde ministerieel besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste en het (huidige) tweede lid van de aanhef dienen te worden gepreciseerd en in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Aan de aanhef dient bovendien een lid te worden toegevoegd (dat het tweede lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Artikel 22

6. Luidens de tweede zin van artikel 22 van het ontwerp kan de termijn waarbinnen het waarborgadvies dient te worden verstrekt, door het VLIF “bij gemotiveerde beslissing” worden verlengd.

Het opleggen van een dergelijke motiveringsplicht is overbodig en misleidend. Het is overbodig omdat de genoemde beslissingen onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de verplichting tot formele motivering reeds uit die wet voortvloeit. Het is misleidend omdat

dergelijke bepalingen ten onrechte de indruk wekken dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven.

Tenzij een verdergaande motiveringsplicht wordt beoogd dan diegene die voortvloeit uit de wet van 29 juli 1991,⁴ in welk geval de draagwijdte ervan dient te worden omschreven, moet de tweede zin van artikel 22 van het ontwerp worden weggelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁴ Wat in dit geval weinig waarschijnlijk is.