RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 68.567/3
van 18 januari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot subsidiëring van praktijkcentra die actief zijn in het onderzoek, de voorlichting en de ontwikkeling van de plantaardige productie’

‡LW-BIBVJEDDG-GIFGHVT‡

Op 21 december 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot subsidiëring van praktijkcentra die actief zijn in het onderzoek, de voorlichting en de ontwikkeling van de plantaardige productie’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 januari 2021.

*

‡LW-BIBVJEDDG-GIFGHVT‡

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering voorziet in de jaarlijkse subsidiëring van praktijkcentra[1] (artikel 2 van het ontwerp). De subsidiabele activiteiten worden opgesomd, alsook de kosten waarvoor de subsidies kunnen worden aangewend (artikelen 3 en 4).

De praktijkcentra stemmen hun onderzoeks- en voorlichtingsactiviteiten globaal op elkaar af en maken in onderling overleg één globaal vijfjarenplan voor elk van de vier teeltgroepen (akkerbouw, groenten, fruit en sierteelt) afzonderlijk. De vijfjarenplannen worden goedgekeurd door de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw en de zeevisserij (hierna: de minister) (artikelen 5 en 6).

De praktijkcentra stemmen anderzijds hun jaarlijkse onderzoeks- en voorlichtingsactiviteiten op elkaar af en zetten de vijfjarenplannen jaarlijks om in één concreet jaarplan per teeltgroep. Om in aanmerking te komen voor subsidiëring moeten de praktijkcentra die jaarplannen voor het komende kalenderjaar indienen bij het Departement Landbouw en Visserij, dat ze samen met zijn advies ter goedkeuring voorlegt aan de minister. Er wordt bepaald welke elementen moeten worden opgenomen in de jaarplannen en hoe de samenwerking tussen praktijkcentra tot uiting komt (artikelen 7 tot 9).

De subsidies worden jaarlijks bij ministerieel besluit toegekend aan de praktijkcentra. De verplichte en facultatieve elementen van die toekenningsbeslissing worden nader bepaald. De minister verdeelt het totale beschikbare budget procentueel over de teeltgroepen, op basis van het economische belang van de teeltgroep in het Vlaamse Gewest. Het Departement Landbouw en Visserij berekent het economisch belang van de teelgroepen op basis van de eindproductiewaarden per teeltgroep (artikel 10).

Om in aanmerking te komen voor de subsidies, moet elk praktijkcentrum aantonen dat het een bedrag van ten minste 75% van het subsidiebedrag genereert via bijdragen uit de sector in kwestie, namelijk bijdragen die worden betaald aan het praktijkcentrum door de bedrijven, de verenigingen en de personen die actief zijn in de toelevering, productie, afzet, verwerking of commercialisatie voor een of meer sectoren van de land- en tuinbouw, alsook door de beroepsorganisaties en door de provincies (artikel 11).

[1] Dit zijn de praktijkcentra die deelnemen aan een samenwerkingsverband in het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek over de plantaardige sector dat erkend is conform het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2017 ‘houdende de erkenning van samenwerkingsverbanden in het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek over de sectoren en de activiteiten, vermeld in artikel 3 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ (artikel 1, 3°, van het ontwerp).

‡LW-BIBVJEDDG-GIFGHVT‡

De subsidies worden verleend onder de voorwaarden van de artikelen 21 en 31 van de verordening (EU) nr. 702/2014 van de Commissie van 25 juni 2014 ‘waarbij bepaalde categorieën steun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden op grond van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie met de interne markt verenigbaar worden verklaard’ (artikel 12).

De praktijkcentra maken in onderling overleg per teeltgroep een functionele verantwoording op van de subsidies waarbij wordt aangetoond dat, of in welke mate, de activiteiten waarvoor de subsidies zijn toegekend, gerealiseerd zijn (artikel 13). De praktijkcentra maken voorts elk afzonderlijk een financiële verantwoording op van de subsidies waarbij wordt aangetoond welke kosten zijn gemaakt om de activiteiten waarvoor de subsidies zijn toegekend, te realiseren, en welke opbrengsten in het kader van die activiteiten zijn verworven, uit de activiteiten zelf of uit andere bronnen (artikel 14). De praktijkcentra maken ten slotte in onderling overleg per teeltgroep een vijfjaarlijkse kwalitatieve evaluatie op van een aantal opgesomde indicatoren (artikel 15). Het Departement Landbouw en Visserij kan aanvullende documenten opvragen (artikel 16).

De uitbetaling van de subsidies gebeurt in twee schijven en aan elk praktijkcentrum afzonderlijk (artikel 17).

Activiteiten waarvoor met toepassing van andere regelingen van de Vlaamse overheid of andere overheden subsidies worden ontvangen, komen niet in aanmerking voor de toekenning van subsidies op grond van het ontwerp als dat ertoe leidt dat dezelfde uitgaven voor die activiteit dubbel worden gesubsidieerd. Reservevorming met de subsidies wordt niet aanvaard (artikelen 18 en 19).

Een door het Departement Landbouw en Visserij ter beschikking gesteld logo wordt vermeld in alle communicatievormen over de activiteiten vermeld in het ontwerp. De praktijkcentra kunnen een uitzondering aanvragen op deze verplichting (artikel 20). De Vlaamse overheid mag, zonder dat ze eventuele kosten moet betalen of aan andere verplichtingen moet voldoen, gebruikmaken van de resultaten die worden gerealiseerd in het kader van de activiteiten die conform het ontwerp worden gesubsidieerd (artikel 21).

Het toezicht en de controle door de personeelsleden van het Departement Landbouw en Visserij wordt geregeld (artikelen 22 en 23).

Voor elke teeltgroep wordt een coördinatiecomité opgericht om de onderzoeks- en voorlichtingsactiviteiten van de deelnemende praktijkcentra op elkaar af te stemmen (artikel 24).

In het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2014 ‘houdende de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming door professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen’ en in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 oktober 2015 ‘betreffende het subsidiëren van operationele groepen Inzake het Europees Partnerschap voor Innovatie - netwerk voor de productiviteit en duurzaamheid in de landbouw’ wordt de omschrijving van de term praktijkcentra gewijzigd (artikelen 25 en 26). Het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004 ‘betreffende de toekenning van facultatieve subsidies aan

‡LW-BIBVJEDDG-GIFGHVT‡

Praktijkcentra actief in de voorlichting en ontwikkeling van Land- en Tuinbouw' wordt opgeheven (artikel 27).

Er wordt voorzien in een overgangsregeling voor de werkingssubsidies die voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit zijn toegekend overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004. Bovendien moeten – in afwijking van artikel 6 van het te nemen besluit – de praktijkcentra die een vijfjarenplan 2020-2024 ingediend hebben overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 14 mei 2004, zoals van kracht op de dag voor de datum van de inwerkingtreding van het te nemen besluit, dat is goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 20 december 2019, pas een nieuw vijfjarenplan conform de bepalingen van het ontwerp indienen voor de periode 2026-2030 (artikel 28).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 28 van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid'.

Specifiek voor artikel 26 van het ontworpen besluit, waarbij wijzigingen worden aangebracht in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 oktober 2015, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 9, eerste lid, 2°[2] en 4°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is uiteengezet in opmerking 3, moet in de rubriek "Rechtsgrond" in de aanhef ook worden verwezen naar artikel 9, eerste lid, 2° en 4°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013.

Artikel 1

5. In artikel 1, 3°, van het ontwerp schrijve men "een samenwerkingsverband *in het* wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek".

Artikel 18

6. Artikel 18 van het ontwerp schrijft voor dat "[a]ctiviteiten waarvoor met toepassing van andere regelingen van de Vlaamse overheid of andere overheden subsidies worden ontvangen, (…) niet in aanmerking [komen] voor de toekenning van subsidies op grond van dit besluit als dat ertoe leidt dat dezelfde uitgaven voor die activiteit dubbel worden gesubsidieerd".

[2] Deze bepaling biedt overigens aanvullend rechtsgrond voor het hele ontworpen besluit.

‡LW-BIBVJEDDG-GIFGHVT‡

Op de vraag hoe deze bepaling concreet wordt toegepast, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "Dubbele subsidiëring is uitgesloten. Als een activiteit dubbel wordt gesubsidieerd, moet het volledige subsidiebedrag worden teruggevorderd en dit conform artikel 3 van de Algemenebepalingenwet. Dit is ook zo verduidelijkt in het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering ter uitvoering van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019:
>
> 'Afdeling 4. - Bepalingen inzake sancties en onverenigbaarheden
>
> Normaal gezien geldt de volgende verplichting van art 13 van de Algemenebepalingenwet: Tot onmiddellijke terugbetaling van de subsidie is gehouden de begunstigde: 1° die de voorwaarden niet naleeft, waaronder de subsidie werd verleend; 2° die de subsidie niet aanwendt voor de doeleinden, waarvoor zij werd verleend; 3° die de in artikel 12 bedoelde controle verhindert. Blijft de begunstigde van de subsidie in gebreke de in artikel 11 bedoelde verantwoording te verstrekken, dan is hij gehouden tot terugbetaling ten belope van het deel dat niet werd verantwoord. Het feit dat een activiteit dubbel wordt gesubsidieerd, leidt op basis van bovenstaande bepaling tot de verplichting tot terugvordering van het bedrag. Dit betreft zelfs het volledige subsidiebedrag. Onderstaande bepalingen moeten worden gelezen in samenhang met deze bepaling uit de Algemenebepalingenwet.' (…)
>
> De bepaling van art. 18 van voorliggend ontwerpbesluit is letterlijk overgenomen uit het sjabloon voor BVR subsidies dat het Departement Financiën en Begroting van de Vlaamse overheid ter beschikking stelt. (…)"

Anders dan de gemachtigde lijkt voor te houden, kan uit 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' niet worden afgeleid dat dubbele subsidiëring niet zou zijn toegelaten en dat terugbetaling of terugvordering van de subsidie verplicht zou zijn. Dat is pas het geval wanneer de cumulatie van bepaalde subsidies in de subsidievoorwaarden zelf wordt uitgesloten, gelet op artikel 13, eerste lid, 1°, van de voormelde wet. Ook indien de ontworpen bepaling als dusdanig kan worden gelezen, is ze zo algemeen geformuleerd dat ze tot rechtsonzekerheid leidt voor de subsidieontvangers en dat de vraag rijst naar de praktische toepasbaarheid ervan door de Vlaamse overheid.

De ontworpen bepaling moet dan ook ofwel worden weggelaten, ofwel worden toegespitst op welbepaalde vormen van subsidies van de Vlaamse overheid of van andere overheden.

DE GRIFFIER — DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS — Wilfried VAN VAERENBERGH

‡LW-BIBVJEDDG-GIFGHVT‡