



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.450/3
van 10 oktober 2023

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van (datum) tot toekenning van steun voor uitwisseling van kennis en verspreiding van informatie in de landbouwsector’

Op 8 september 2023 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 ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van (datum) tot toekenning van steun voor uitwisseling van kennis en verspreiding van informatie in de landbouwsector’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 3 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Johan PAS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 oktober 2023.

*

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 minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw geeft uitvoering aan een aantal delegaties vervat in een nog te nemen besluit van de Vlaamse Regering ‘tot toekenning van steun voor uitwisseling van kennis en verspreiding van informatie in de landbouwsector’.

In hoofdstuk 2 wordt het verlenen van subsidies voor advies en vorming aan actieve landbouwers via de kennisportefeuille geregeld. Het verlenen van subsidies voor vorming aan algemene vormingscentra via een vormingsprogramma is het voorwerp van hoofdstuk 3. Hoofdstuk 4 betreft de deelname aan en organisatie van installatie- en fytolientieproeven. In hoofdstuk 5 komt de registratie van adviesdiensten, vormingscentra, algemene vormingscentra, vormingscentra voor bijenteelt en promotoren aan bod.

Het te nemen ministerieel besluit treedt in werking op de dag van de ondertekening ervan (artikel 55 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Onder voorbehoud van hetgeen volgt, vindt het ontwerp rechtsgrond in de in het tweede streepje van de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef vermelde bepalingen van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering.

4. De bepalingen in het te nemen besluit van de Vlaamse Regering die rechtsgrond bieden aan het ontwerp, vinden op hun beurt rechtsgrond in de in het eerste streepje van de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef vermelde bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, met uitzondering evenwel van de artikelen 70 en 71 van dat decreet, die betrekking hebben op de handhaving van het beleid inzake duurzame landbouw.

De verwijzing in de aanhef naar de artikelen 70 en 71 van het decreet van 28 juni 2013 moet dan ook worden weggelaten.

5. In artikel 11, tweede en derde lid, van het ontwerp zijn een aantal aspecten opgenomen waartoe adviesdiensten, respectievelijk vormingscentra zich “verbinden” bij de indiening van hun voorstellen. Uit de rechtsgrondentabel die de gemachtigde overmaakte, blijkt dat voor artikel 11 van het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in artikel 14, derde lid, van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering. Daarin wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor de

landbouw (hierna: de minister), gemachtigd om te bepalen welke “elementen” aanwezig moeten zijn in de advies- en vormingsvoorstellen. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“In artikel 11 worden de volgende zaken omschreven:

- bij het indienen van een voorstel legt men via het e-loket een verklaring af dat men voldoet aan de wettelijke voorwaarden;
- een adviesdienst sluit bij de indiening van het adviesvoorstel ook een verbintenis af om een aantal specifieke spelregels na te leven;
- evenals het vormingscentrum die ook een verbintenis afsluit bij de indiening van het vormingsvoorstel om een aantal spelregels na te leven.

We beschouwen bovenstaande zaken als ‘elementen’ die aanwezig moeten zijn bij het indienen van de advies- en vormingsvoorstellen via het e-loket.

Dit gaat over voorwaarden in de regelgeving die op dat moment nog eens extra onder de aandacht worden gebracht (bv. geen dubbele subsidiëring in art. 123 BVR AKIS, kostprijs die in verhouding moet staan met prestaties volgt uit opgelegde marktconforme prijs in artikel 4 en 5 BVR AKIS, ...).”

In het licht van het voorgaande zou de minister geen bijkomende voorwaarden kunnen opleggen. De vereiste opgelegd bij artikel 11 van het ontwerp om zich tot een aantal verplichtingen te verbinden, moet daarom inderdaad worden begrepen als een verklaring vanwege de adviesdiensten en vormingscentra om de bij het te nemen besluit van de Vlaamse Regering opgelegde voorwaarden na te leven.

6. Artikel 13 van het ontwerp bepaalt dat de bevoegde entiteit, waarmee het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij wordt bedoeld, voor elk dossier kan vragen om het bedrijfsbezoek mee te volgen en altijd een overzicht van de geplande bedrijfsbezoeken kan opvragen. Die bepaling vindt rechtsgrond in artikel 24, tweede lid, van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering, dat de minister onder andere machtigt om de praktische modaliteiten (lees: nadere regels) van een bedrijfsbezoek te bepalen.

De rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef van het ontwerp moet worden vervolledigd met een verwijzing naar artikel 24, tweede lid, van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering.

7. Artikel 43 van het ontwerp bepaalt hoe een algemeen vormingscentrum of een vormingscentrum voor bijenteelt de lesgevers moet registreren. Uit de rechtsgrondentabel die de gemachtigde overmaakte, blijkt dat voor dat artikel rechtsgrond wordt gezocht in artikel 64, vierde en vijfde lid, van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering. In het vierde lid wordt de minister gemachtigd om de voorwaarden en regels voor de registratie van lesgevers nader te bepalen. In het vijfde lid wordt hij gemachtigd om te bepalen welke categorieën van personen niet als lesgever kunnen worden geregistreerd. Vermits artikel 43 van het ontwerp niet bepaalt welke categorieën van personen niet als lesgever kunnen worden geregistreerd, biedt artikel 64, vijfde lid, van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering daarvoor geen rechtsgrond.

De verwijzing in de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef van het ontwerp naar artikel 64, vijfde lid, van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering moet dan ook worden weggelaten.

8. In de rubriek ‘Rechtsgronden’ van de aanhef van het ontwerp wordt verwezen naar artikel 63, tweede lid, van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering. Er blijkt echter niet, evenmin uit de door de gemachtigde overgemaakte rechtsgrondentabel, voor welke bepaling van het ontwerp artikel 63, tweede lid, rechtsgrond zou bieden.

Die verwijzing moet dan ook worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

9. Artikel 3, eerste lid, 1°, van het ontwerp bepaalt dat wettelijk verplichte adviezen niet in aanmerking komen voor een subsidie. Artikel 3, tweede lid, bepaalt dat de minister in afwijking daarvan kan bepalen dat bepaalde wettelijk verplichte adviezen toch in aanmerking kunnen komen voor een subsidie. Gevraagd om toelichting betreffende de meerwaarde van dat tweede lid in het licht van de machtiging die de minister gelet op artikel 4, tweede lid, van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering in elk geval heeft om te bepalen welke adviezen niet in aanmerking komen voor subsidiëring, antwoordde de gemachtigde:

“De meerwaarde van artikel 3, tweede lid, MB AKIS is inderdaad beperkt. Er kan vandaag niet uitgesloten worden dat er in de toekomst toch een opening wordt gelaten om bepaalde wettelijk verplichte adviezen toch te laten subsidiëren. Om dit aan de sector duidelijk te maken, werd er voor gekozen om nog een dergelijk 2de lid toe te voegen aan artikel 3 MB AKIS.”

In zoverre artikel 3, tweede lid, van het ontwerp louter zo moet worden begrepen dat de minister op algemene wijze zou kunnen terugkomen op de uitsluiting van bepaalde wettelijke adviezen van subsidiëring, wordt het beter weggelaten. Als het echter de bedoeling is om de minister toe te laten om op individuele basis af te wijken van de in artikel 3, eerste lid, van het ontwerp geformuleerde uitsluiting, dan moeten de voorwaarden waaronder dat mogelijk is in het licht van het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie in het ontwerp worden opgenomen.

Artikel 37

10. In artikel 37, zevende lid, van het ontwerp moet worden verwezen naar het verslag, vermeld in “het zesde lid” in de plaats van in “het eerste lid”.

Artikel 55

11.1. In artikel 55 van het ontwerp wordt bepaald dat het te nemen ministerieel besluit in werking treedt op de dag van de ondertekening ervan. Daarover om toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Omdat deze bepalingen spoedig in werking zouden moeten treden, aangezien hier ook bepalingen instaan die van toepassing zijn bij een oproep voor het indienen van een vormingsprogramma (hoofdstuk 3 van het MB AKIS) en het is de bedoeling om dit jaar nog een oproep te lanceren.”

Die regeling strookt niet met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Zolang het te nemen besluit niet is bekendgemaakt, weten de rechtzoekenden niet wanneer het door minister werd ondertekend en kunnen zij evenmin weten dat het in werking is getreden. Bovendien zal het besluit noodzakelijkerwijze bekendgemaakt worden na de ondertekening ervan, zodat daardoor ook feitelijk terugwerkende kracht zou worden verleend aan het te nemen besluit.

Opdat het ontworpen besluit zou voldoen aan de eisen inzake rechtszekerheid, is het nodig om de gebruikelijke termijn van inwerkingtreding van besluiten te hanteren (zijnde tien dagen na de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad) en bijgevolg de ontworpen bepaling weg te laten of, zo daarvoor een verantwoording bestaat, te bepalen dat het besluit in werking treedt op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

11.2. In elk geval moet ervoor worden gewaakt dat de datum van inwerkingtreding van het te nemen ministerieel besluit niet voorafgaat aan de bekendmaking en inwerkingtreding van het te nemen besluit van de Vlaamse Regering dat er de rechtsgrond voor biedt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE