



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.694/3
van 29 oktober 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector’

Op 1 oktober 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 oktober 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Kaat LEUS, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 oktober 2014.

*

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 om advies voorgelegde ontwerpbesluit¹ strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juni 2004 ‘betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector’ te wijzigen.² De belangrijkste wijzigingen betreffen vooreerst het invoeren van selectiecriteria op grond waarvan de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, beslist welke vormingsactiviteiten in aanmerking komen voor subsidiëring. Aldus wordt rekening gehouden met artikel 49 van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad’ (artikelen 7 en 8). Voorts wordt met het ontwerp beoogd, rekening houdende met het koninklijk besluit van 19 maart 2013 ‘ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen’, te bepalen dat de basisopleiding en de aanvullende opleidingen betreffende fytolicentie in aanmerking kunnen komen voor subsidiëring (artikelen 1, 2° en 3°, en 2). Tot slot strekt het ontwerp ertoe de voorwaarden waaronder een erkend centrum zijn erkenning kan verliezen, te versoepelen (artikelen 4 tot 6).

¹ Zie ook advies 56.695/3 van dezelfde datum over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 26 november 2007 betreffende de toekenning van subsidies voor naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector’.

² In de nota aan de leden van de Vlaamse Regering staat te lezen dat de subsidiëring van naschoolse opleidingsinitiatieven in de landbouwsector als steunmaatregel werd opgenomen in het Vlaams programmadocument voor plattelandontwikkeling 2014-2020, dat ter goedkeuring werd voorgelegd aan de Europese Commissie. Er zou nog geen duidelijkheid zijn omtrent het standpunt van de Commissie ter zake waardoor ervoor is gekozen om deze steunmaatregel “verder te beschouwen als subsidie”. Op de vraag wat er gebeurt als de Commissie niet akkoord gaat met de betrokken maatregel, antwoordde de gemachtigde:

“De steunmaatregel valt sowieso onder de plattelandsverordening, meer bepaald onder artikel 14 van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad. Deze steunmaatregel moet dus niet aangemeld worden als staatssteun. Er was enkel onduidelijkheid omtrent het al dan niet van toepassing zijn van de wetgeving overheidsopdrachten op de acties, vermeld in artikel 14 van verordening (EU) nr. 1305/2013. In het Vlaams programmadocument voor plattelandontwikkeling is echter gekozen om deze steunmaatregel die steeds als een subsidie gekwalificeerd werd, ook verder te beschouwen als subsidie aangezien het verlenen van steun door de overheid voor acties inzake kennisoverdracht en voorlichting te kwalificeren is als een subsidie en niet als een overheidsopdracht. De Commissie is van oordeel dat lidstaten of regio’s de discretionaire bevoegdheid hebben om voor artikel 14 een andere procedure toe te passen, zoals bijvoorbeeld de subsidieregeling.”

VORMVEREISTEN

3.1. Krachtens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dient overleg te worden gepleegd tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid over maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid. Aangezien het voorliggende ontwerp ook betrekking heeft op personen die zich aanbieden voor het volgen van opleidingen om een fytolicensie, vermeld in het koninklijk besluit van 19 maart 2013, te behalen, lijkt een dusdanig overleg vereist. In advies 51.526/3 van 3 juli 2012 dat heeft geleid tot dat besluit, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State daarover het volgende opgemerkt:

“7. In het veertiende lid van de aanhef wordt verwezen naar ‘de betrokkenheid van de gewestregeringen bij het ontwerpen van dit besluit tijdens de Interministeriële Conferentie Leefmilieu op 20 juli 2011’.

De gemachtigde heeft verklaard dat de bedoelde interministeriële conferentie was ‘uitgebreid tot landbouw’. Aangezien het overleg met de gewesten vereist is onder meer omwille van de weerslag van de ontworpen regeling op de bevoegdheden van de gewesten inzake landbouw (zie artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), dient in de aanhef ook tot uiting te worden gebracht dat het (mede) ging om een overleg over de landbouwaspecten.”

3.2. Bij de adviesaanvraag zijn geen stukken gevoegd die doen blijken van het in artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde overleg. Daarover om toelichting gevraagd, verklaarde de gemachtigde met betrekking tot de regeling betreffende de opleiding(en) met het oog op het behalen van een fytolicensie, wat volgt:

“Deze regeling gebeurt in overleg met de betrokken federale overheden. De opleiding voor het behalen van de fytolicensie en de opvolging ervan is opgenomen in het NAPAN. Het NAPAN is het Belgische nationaal actieplan voor de reductie van pesticiden. Het is samengesteld uit het federaal plan, het Vlaams regionaal plan, het Brussels regionaal plan en het Waals regionaal plan. De coördinatie van het NAPAN gebeurt binnen de NAPAN Task Force (NTF) onder leiding van de Interministeriële Conferentie Leefmilieu uitgebreid tot alle bevoegdheden die het NAPAN aanbelangen, waaronder landbouw.”

De gemachtigde bezorgde vervolgens een aantal stukken waarbij volgende toelichting werd verstrekt:

“In bijlage vindt u het Nationaal Actieplan (NAPAN). Dit is een officieel document waarin de opleiding met betrekking tot de fytolicensie is opgenomen. In de bijlage D van dit document zijn de federale en de gemeenschappelijke maatregelen opgenomen. Wanneer u kijkt onder Fed. 1.2 (federale maatregel) dan ziet u dat de opvolging van de opleiding ivm de fytolicensie federaal zal gebeuren. Als u dan verder kijkt onder Bel. 4.1 vindt u terug dat de permanente opleidingen in het kader van de fytolicensie door de gewesten worden voorzien. Het document ‘notif punt 5’ in bijlage betreft de oprichting van de NAPAN task force. Het derde document betreft de principes om de acties te coördineren en overleg te plegen tussen betrokken partijen. Principe 12 in dat document behandelt de fytolicensie”.

Voorts werd nog een stuk bezorgd waaruit moet blijken dat de partijen bij het Nationaal Actieplan de “principes” waarvan in de verklaring van de gemachtigde gewag wordt gemaakt, hebben goedgekeurd in de uitgebreide Interministeriële Conferentie Leefmilieu.

3.3. In het stuk met als titel “Principes betreffende de overleg- en coördinatiemodaliteiten en de doelstellingen teneinde te beantwoorden aan de voorschriften van richtlijn 2009/128/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 oktober 2009 tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden” wordt in het door de gemachtigde aangehaalde “Principe 12” inderdaad gewag gemaakt van de fytolicensie. De partijen bij het Nationaal Actieplan kwamen ter zake overeen dat zij “de noodzaak erkennen om uiterlijk op 26/11/2013 het systeem van certificaten voor professionele gebruikers, distributeurs en voorlichters van gewasbeschermingsmiddelen en toevoegingsstoffen (fytolicensie) te implementeren”. Tevens erkennen zij de noodzaak om bij te dragen tot de goede werking van het systeem via een aantal functionele taken, waarbij onder meer wordt bepaald dat de gewesten en de gemeenschappen instaan voor de validatie en de organisatie van de basisopleidingen, de basisexamens en de aanvullende opleidingen betreffende de fytolicensie, evenals voor het tijdig doorspelen aan de Federale Overheidsdienst, Volksgezondheid, Veiligheid van de Voedselketen en Leefmilieu (die onder meer instaat voor de toekenning en de uitreiking van de certificaten, evenals voor de schorsing en intrekking ervan), van de vereiste gegevens voor een doeltreffend federaal administratief beheer, zoals onder meer de identificatiegegevens van de personen die hebben deelgenomen aan een basisexamen of aan een aanvullende opleiding.

Uit de voorgelegde stukken die beperkt blijven tot het vastleggen van algemene principes en het overleg daarover, blijkt niet of er ook overleg is geweest over de concreet te nemen maatregelen. Met het ontwerpbesluit worden immers concrete maatregelen uitgewerkt inzake de basisopleiding en de aanvullende opleidingen betreffende de fytolicensie en de subsidiëring ervan, terwijl niet blijkt uit de voorgelegde stukken dat daarover overleg werd gepleegd. Indien dat niet is gebeurd, zal het bij artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voorgescreven overleg nog dienen plaats te vinden en zal daarvan ook melding dienen te worden gemaakt in de aanhef met vermelding van de datum ervan. Wanneer dat overleg aanleiding geeft tot wijzigingen aan het ontwerpbesluit, dienen die wijzigingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, te worden voorgelegd.

RECHTSGROND

4.1. Voor de ontworpen regeling kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 14 en 15 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. In artikel 14, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 zijn de voorwaarden bepaald waaraan een vereniging moet voldoen om als centrum voor landbouwvorming te worden erkend. Met het tweede lid van datzelfde artikel wordt de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd om de nadere regels voor die voorwaarden te bepalen, evenals aanvullende voorwaarden en regels voor de erkenning en de gevolgen van de erkenning. De erkenning kan krachtens het derde lid van datzelfde artikel worden geschorst of opgeheven wanneer niet aan de voorwaarden wordt voldaan. Bij datzelfde lid wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de regels voor de schorsing

en de opheffing van de erkenning nader te bepalen, evenals de andere gevallen die leiden tot schorsing of opheffing van de erkenning als centrum. Artikel 15, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 bepaalt dat binnen de grenzen van de jaarlijks toegestane begrotingskredieten, subsidies kunnen worden toegekend voor de organisatie van de naschoolse vormingsactiviteiten vermeld in artikel 12 van datzelfde decreet als aan de door de Vlaamse Regering bepaalde voorwaarden is voldaan. Krachtens artikel 15, tweede lid, kan de Vlaamse Regering met betrekking tot die subsidies bepalen (1) wie ervoor in aanmerking komt, (2) aan welke regels de centra moeten voldoen, (3) wat de aard is van de naschoolse activiteiten, (4) aan welke kwaliteitseisen de begeleiding moet voldoen, (5) aan welke kwaliteitseisen de lesgevers moeten voldoen en, tot slot, (6) hoe de installatieproeven die afgelegd moeten worden om een installatieattest te krijgen, moeten worden georganiseerd.

4.2. Gevraagd hoe het “getuigschrift” bedoeld in het ontworpen tweede lid van artikel 20 van het besluit van 4 juni 2004 (artikel 3 van het ontwerp) zich verhoudt tot het installatieattest waarvan gewag wordt gemaakt in het huidige tweede lid van artikel 20 (dat het derde lid zal worden), bevestigde de gemachtigde dat de in de ontworpen bepaling bedoelde getuigschriften te onderscheiden zijn van de installatieattesten die enkel worden uitgereikt na het afleggen van de installatieproeven bedoeld in datzelfde (huidige) tweede lid. De ontworpen wijziging kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 12 van het decreet van 28 juni 2013.

De aanhef van het te nemen besluit dient in die zin te worden vervolledigd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT