RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 73.587/3
van 5 juni 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende maatregelen voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de bijenteelt’

‡LW-AFGXQEIBF-HDFIHVT‡

Op 4 mei 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende maatregelen voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de bijenteelt’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juni 2023.

*

‡LW-AFGXQEIBF-HDFIHVT‡

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. Met ingang van 1 januari 2023 is het nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (hierna: GLB) van toepassing. Het nieuwe Europese rechtskader bestaat uit verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021[1], verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021[2] en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan.[3]

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, dat strekt tot de gedeeltelijke uitvoering van de twee voornoemde verordeningen, regelt de steun voor maatregelen voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de teelt van honingbijen, als bedoeld in de artikelen 54, 55 en 56 van verordening (EU) 2021/2115.

Er wordt voorzien in steun voor vijf interventies om de productie en afzet van producten van de bijenteelt te verbeteren. Die interventies stammen uit de lijst in artikel 55, lid 1, van verordening (EU) 2021/2115 (artikelen 3 en 4 van het ontwerp). Tevens worden de begunstigden bepaald voor die steun en de projecten die in aanmerking komen voor steun (artikelen 5 tot 7). Het ontwerp bepaalt de kosten die in aanmerking worden genomen (artikelen 8 tot 10). De steunaanvragen worden ingediend na een oproep door de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw (hierna: de minister) en worden na een ontvankelijkheidsonderzoek voorgelegd aan een beoordelingscommissie, die ze toetst aan een aantal selectiecriteria (artikelen 11 tot 15). De minister beslist op basis van het verslag van de beoordelingscommissie welke projecten

[1] Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 ‘tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013’.

[2] Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 ‘inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013’.

[3] Artikel 1, lid 1, c), van verordening (EU) 2021/2115 voorziet ook in door de lidstaten op te stellen strategische GLB-plannen, waarin ingevolge de specifieke doelstellingen en de vastgestelde behoeften streefcijfers worden vastgesteld, voorwaarden voor interventies nader omschreven en financiële middelen toegewezen. De lidstaten dienen hun voorstellen van GLB-plan in bij de Europese Commissie, die deze moet goedkeuren. Voor België/Vlaanderen werd het strategisch GLB-plan goedgekeurd door het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 5 december 2022 ‘tot goedkeuring van het strategisch GLB-plan 2023-2027 van België, Vlaanderen, voor steun van de Unie uit het Europees Landbouwgarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’ (C(2022) 8696 final).

‡LW-AFGXQEIBF-HDFIHVT‡

worden geselecteerd, rekening houdend met de beschikbare begrotingskredieten en de selectiecriteria (artikel 16).

De begunstigden moeten een tussentijdse, een functionele en een financiële verantwoording indienen (artikelen 17 tot 19). De subsidie wordt uitbetaald in één schijf, maar een gedeelte kan op aanvraag en onder bepaalde voorwaarden als voorschot worden uitbetaald (artikelen 20 tot 23). De begunstigden moeten het logo van de Vlaamse overheid en van de Europese Unie vermelden in hun communicatie over de gesubsidieerde activiteiten (artikel 24). De imkerverenigingen moeten jaarlijks informatie inwinnen bij hun leden over het aantal bijenvolken die klaar zijn om te overwinteren (artikel 25).

Het ontwerp bevat voorts bepalingen inzake controle en sancties (artikelen 26 tot 32), de bezwaarprocedure (artikel 33), de gegevensverwerking (artikel 34), de reservevorming (artikel 35), de dubbele subsidiëring (artikel 36) en de uitwisseling van berichten ter uitvoering van het te nemen besluit (artikel 38). Als over de oproep voor subsidieaanvragen een gunstig advies is verleend door de Inspectie van Financiën, moet over de toekenningsbesluiten voor die subsidies geen advies meer worden ingewonnen, tenzij de Inspectie van Financiën anders adviseert in het advies over de oproep in kwestie (artikel 39).

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in artikel 9, eerste lid, 2°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Deze bepaling machtigt de Vlaamse Regering maatregelen te nemen ter ondersteuning van het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek dat wordt verricht. De Vlaamse Regering kan de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor deze maatregelen bepalen.

Die rechtsgrondbepalingen volstaan evenwel niet om het ontwerp te dragen, aangezien de beoogde interventies niet beperkt zijn tot ondersteuning van het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek. De gemachtigde reageerde daarop als volgt:

> “De in het ontwerp vermelde aanhef dient te worden aangevuld. Rechtsgrond wordt immers niet alleen geboden door artikel 9 eerste lid, 2° in combinatie met het tweede lid. Rechtsgrond wordt ook geboden door artikel 9, eerste lid, 1° in combinatie met het tweede lid.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd. Artikel 9, eerste lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 machtigt de Vlaamse Regering voor het nemen van steunmaatregelen voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet, waarin de voormelde interventies kunnen worden ingepast, en biedt dan ook, samen met artikel 9, eerste lid, 2°, en tweede lid, voldoende rechtsgrond voor het ontwerp, onder voorbehoud van wat volgt.

4. Luidens artikel 26 van het ontwerp is het Departement Landbouw en Visserij verantwoordelijk voor de coördinatie en de uitvoering van de in die bepaling omschreven controles. Daarbij wordt bepaald dat het rekening kan houden met vaststellingen die andere

‡LW-AFGXQEIBF-HDFIHVT‡

bevoegde autoriteiten hebben gedaan bij de uitoefening van de opdrachten die hun wettelijk zijn toegewezen. Het Departement Landbouw en Visserij kan de uitvoering van de controles overdragen aan derden.

De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is om met deze bepaling uitvoering te geven aan artikel 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013[4]. Hiervoor kan dan rechtsgrond worden gevonden in deze decretale bepaling, met dien verstande dat alsdan in de tekst van het ontwerp ter wille van de duidelijkheid het best wordt geëxpliciteerd dat erin toezichtsbevoegdheden worden beoogd in de zin van de voornoemde decretale bepaling. In dat geval moet er bij de omschrijving van de bevoegdheden van de toezichtsambtenaren wel rekening mee worden gehouden dat deze ambtenaren beschikken over de in de artikelen 44 en volgende van het decreet van 28 juni 2013 omschreven bevoegdheden, zodat deze in beginsel niet nader moeten worden bepaald in de tekst van het ontwerp, dat dan ook beperkt zou moeten blijven tot de regels die specifiek zijn voor de toezichtsopdrachten van de desbetreffende toezichthouders, met weglating van de bepalingen die al met toepassing van de artikelen 44 en volgende van het decreet van 28 juni 2013 gelden ten aanzien van de betrokken toezichthouders.[5]

5. In artikel 34 van het ontwerp wordt bepaald dat het Departement Landbouw en Visserij optreedt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, welke de categorieën van betrokkenen zijn van wie de persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, de categorieën van persoonsgegevens waarop die verwerking slaat en wat het doel is van de gegevensverwerking.

Er kan worden aangenomen dat de in artikel 34 opgenomen bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens een intrinsiek gevolg zijn van de voormelde decretale bepalingen, zodat geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden. Ook de bewaartermijn van de persoonsgegevens (die in het ontwerp niet wordt bepaald) kan impliciet op voldoende wijze worden afgeleid uit de voormelde decretale bepalingen, en met name uit het gegeven dat de werkzaamheden in het kader waarvan de gegevens worden verwerkt een einde nemen wanneer de subsidies zijn verleend en de daarmee verband houdende activiteiten zijn afgerond.

[4] In artikel 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, ter uitvoering van het eerste lid van die bepaling, de specifieke toezichtsopdracht van de verschillende toezichthouders nader te bepalen.

[5] Zie ook adv.RvS 56.516/3 van 15 juli 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 ‘tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieu- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’ (opmerking 4.2) en adv.RvS 73.203/1 van 7 april 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit’ (opmerking 4.2).

‡LW-AFGXQEIBF-HDFIHVT‡

6. Overeenkomstig artikel 39 van het ontwerp moet de oproep, vermeld in artikel 11 ervan, voor advies worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Als de Inspectie van Financiën een gunstig advies verleent over de oproep, worden de toekenningsbesluiten, vermeld in artikel 16 ervan, niet meer voor advies aan de Inspectie van Financiën voorgelegd, tenzij de Inspectie van Financiën anders adviseert in het advies over de oproep in kwestie.

Gevraagd naar de specifieke rechtsgrond voor deze bepaling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

> "De rechtsgrond wordt geboden door artikel 9 van het decreet van 28 juni 2013. Artikel 71, §§3 en 4 van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 (BVCO) biedt deze mogelijkheid.
>
> Artikel 71, §3, van het BVCO van 17 mei 2019 bepaalt vanaf 1 januari 2023 dat voor subsidies die geen toelage uitmaken en die een rechtsgrond hebben buiten het decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, in een afsprakenkader met de Inspectie van Financiën kan bepaald worden welk toezicht de Inspectie van Financiën voorafgaand aan of na de toekenning van de subsidie zal uitoefenen. Er wordt eveneens een procedure vastgelegd die gevolgd moet worden. In de versie van artikel 71 van het BVCO van 17 mei 2019 van kracht tot eind 2022, is bepaald dat de inhoudelijke regelgeving in een ex ante controle kan voorzien. In het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2022 dat de BVCO wijzigt, is nog steeds sprake dat de sectorspecifieke reglementaire regelgeving een afwijkende benadering kan instellen.
>
> Artikel 71, §4, van het BVCO van 17 mei 2019 voorziet vanaf 1 januari 2023 in regels voor subsidies die worden toegekend naar aanleiding van een oproep. De regels zijn echter enkel van toepassing als er geen sectorspecifieke reglementaire bepaling geldt. Voorliggend ontwerp van besluit maakt gebruik van de mogelijkheid om sectorspecifieke bepalingen op te nemen en in een voorafgaande controle te voorzien. De Inspectie van Financiën onderschrijft deze werkwijze zonder dat nog een afsprakenkader dient opgemaakt te worden."

De ontworpen bepaling heeft betrekking op de begrotingscontrole en kan als dusdanig geen rechtsgrond vinden in artikel 9 van het decreet van 28 juni 2013. De rechtsgrond ervoor kan wel worden gevonden in de rechtsgrond voor het door de gemachtigde aangehaalde artikel 71, §§ 3 en 4, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, namelijk in artikel 75, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, waarbij de Vlaamse Regering onder meer wordt gemachtigd om de procedure te bepalen voor de ex-antecontrole op de aanwending van subsidies.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De rubriek "Rechtsgronden" in de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp.

‡LW-AFGXQEIBF-HDFIHVT‡

Artikel 26

8. Bij artikel 26, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp, wordt de minister gemachtigd om “bijkomende regels” te bepalen met betrekking tot de controles vermeld in verordening (EU) 2021/2115, verordening (EU) 2021/2116 en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan.

Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan een van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

De gemachtigde verklaarde dat de delegatie aan de minister slechts aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard betreft.

Het is enkel onder dat voorbehoud dat de ontworpen delegatie doorgang kan vinden.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-AFGXQEIBF-HDFIHVT‡