



Advies

Programmadecreet 2019

Brussel, 22 oktober 2018



Voorblad: Droogteschade in een aardappelveld in Vlaanderen, 2018 © ABS

Adviesvraag: Advies Voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019

Adviesvrager: Bart Tommelein, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Begroting, Financiën en Energie

Ontvangst adviesvraag: 16 oktober 2018

Adviestermijn: 10 dagen

Goedkeuring raad: 22 oktober 2018, volgens schriftelijke procedure.

Adviesnummer: 2018-22

Dossierhouder: Wouter Vanacker – wvanacker@serv.be

Contactpersoon: Koen Carels – kcarels@serv.be



De heer Bart Tommelein
Vice-minister-president van de Vlaamse Regering
Vlaams minister van Begroting, Financiën, en Energie
Kreupelenstraat 2
B-1000 BRUSSEL

Advies Programmadecreet 2019

Mijnheer de minister

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij ontving op dinsdag 16 oktober 2018 de vraag om met spoed advies te verlenen over het voorontwerp van decreet houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2019. De SALV stelde het onderhavige advies vast op maandag 22 oktober 2018 middels de schriftelijke procedure.

Situering

Programmadecreet

De Vlaamse Regering stelt jaarlijks een programmadecreet op. Daarin staan maatregelen die de regering nodig vindt om de begroting van het volgende jaar te kunnen uitvoeren. Elk van de maatregelen van het programmadecreet slaat op een stukje van de begroting en kunnen gaan over uiteenlopende onderwerpen zoals onderwijs, leefmilieu, cultuur, fiscaliteit, welzijn, landbouw, enzovoort. De maatregelen moeten rechtstreeks verband houden met de begroting. Indien blijkt dat een bepaling van het ontwerp van programmadecreet geen rechtstreeks verband heeft met de begroting, wordt die uit het ontwerp van programmadecreet verwijderd¹.

De Omzendbrief Wetgevingstechniek stipuleert bovendien dat normatieve autonome bepalingen die zonder beperking in de tijd gelden, niet in programmadecreten mogen worden opgenomen:

“Art. 103. In een niet-regelgevende tekst, zoals een begroting, kunnen geen regelgevende bepalingen staan. Formuleer in programmadecreten en andere wetgevende teksten die diverse bepalingen bevatten, geen autonome bepalingen die zonder beperking in de tijd gelden, of het nu gaat om geïsoleerde bepalingen of om bepalingen die een nieuwe juridische regeling instellen. Programmadecreten en andere wetgevende teksten die diverse bepalingen bevatten, vormen verzamelteksten, die veel wijzigingsbepalingen bevatten en

¹ Vlaams Parlement, Begrippenlijst: Programmadecreet. Cf. <https://www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/begrippenlijst/programmadecreet>.

tijdelijke autonome bepalingen met betrekking tot verschillende domeinen. Het is onwenselijk dat daarin autonome bepalingen worden opgenomen die zonder beperking in de tijd gelden."²

De vaststelling van de aanwezigheid van onwenselijke bepalingen in het Programmadecreet en hun ontvankelijkheid behoort tot de verantwoordelijkheden van Voorzitter en het Uitgebreid Bureau van het Vlaams Parlement, conform art. 64 van het reglement van het Vlaams Parlement³. Door de regeling wordt onder meer vermeden dat belangrijke, normatieve bepalingen deel kunnen uitmaken van een decreet houdende bepalingen ter begeleiding van de begroting (bv. een programmadecreet), en als dusdanig slechts het voorwerp kan vormen van een algemeen debat in de plenaire zitting van het Vlaams Parlement⁴.

Het Rampenfonds en het Landbouwrampenfonds

Tot de Zesde Staatshervorming behoorden het (algemene) Rampenfonds en het Landbouwrampenfonds tot de residuaire bevoegdheden van de federale staat. De Nationale Kas voor rampenschade omvatte twee fondsen:

- ▀ Het nationaal Fonds voor algemene rampen. De erkenning van een algemene ramp gebeurt door de Ministerraad op voordracht van de minister bevoegd voor Binnenlandse Zaken;
- ▀ Het nationaal Fonds voor landbouwrampen. De erkenning van een landbouwramp gebeurt door de Ministerraad op voordracht van de minister bevoegd voor Landbouw.

Sinds de implementatie van de Zesde Staatshervorming (2014) zijn de gewesten bevoegd voor de erkenning van een natuurlijk fenomeen als landbouwramp. Ze zijn tevens bevoegd om de regels te bepalen inzake de vergoeding van de slachtoffers.

De relatie tussen het Rampenfonds en het risicobeheer in de landbouw maakt het voorwerp uit van het Regeerakkoord 2014-2019:

“Het risicobeheer moet een nieuwe fase ingaan waarbij concreet wordt nagegaan hoe ver we kunnen gaan in het verzekeren van bepaalde risico’s (SIC):

o De werking van het landbouwrampenfonds wordt geoptimaliseerd: de administratieve afhandeling moet eenvoudiger en sneller, meer duidelijkheid over de inzet van het instrument moet meer rechtszekerheid geven, en [er moeten garanties komen op voldoende middelen].

² Vlaamse Regering, Omzendbrief Wetgevingstechniek, 2009, art. 103.

³ Vlaams Parlement, 7 februari 2018, Reglement van het Vlaams Parlement, art. 64. Zie: <https://www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/hoe-werkt-het-vlaams-parlement/reglement-van-het-vlaams-parlement#titel11>.

⁴ Vlaams Parlement, 7 februari 2018, Reglement van het Vlaams Parlement, art. 67. Zie: <https://www.vlaamsparlement.be/over-het-vlaams-parlement/hoe-werkt-het-vlaams-parlement/reglement-van-het-vlaams-parlement#titel11>.

*We onderzoeken of een all-weersverzekering haalbaar is.*⁵

In diezelfde zin wordt verderop in het Regeerakkoord 2014-2019 geformuleerd:

*“De regionalisering van het landbouwrampenfonds geeft ons de mogelijkheid om vlotter te kunnen beslissen over landbouwrampen. Wij onderzoeken de mogelijkheden van een all-weersverzekering als alternatief.”*⁶

Relevant voorwerp van het voorontwerp van decreet

Art. 12 en 13 in het voorliggend voorontwerp van decreet voorzien in de uitsluiting van schade aan teelten of oogsten uit het algemeen Rampenfonds ten gevolge van landbouwrampen erkend vanaf 1 september 2019, door middel van wijzigingen van art. 7 en 9 van het decreet van 3 juni 2016 betreffende de tegemoetkoming voor schade aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest⁷.

Art. 37 van het voorliggend voorontwerp van decreet voorziet in de wijziging van de Wet van 12 juli 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen⁸. Voor landbouwrampen erkend vanaf 1 september 2019 zijn teelten en oogsten niet langer vergoedbare goederen binnen dat regelgevend kader.

In de Memorie van Toelichting wordt de uitsluiting gekaderd binnen de vorming van een voorstel van nieuw regelgevend kader voor het algemeen rampenfonds en het landbouwrampenfonds. Dit nieuwe systeem van vergoeding van uitzonderlijke klimatologische schade aan landbouwteelten zal de vorm aannemen van een sectoraal fonds en/of een weersverzekering (zoals in het buitenland) met sector-responsabilisering en stabiele jaarlijkse financiële bijdragen vanuit de overheid zodat het systeem minder grote opstoten veroorzaakt voor de begroting. Met het oog op dit nieuwe kader wordt in de huidige regelgeving een ‘sunset clause’ ingeschreven waardoor de vergoeding voor teelt- of oogstschade vanuit het huidige algemeen rampenfonds sowieso afloopt op 1 september 2019.

⁵ Vlaamse Regering, Regeerakkoord 2014-2019, p. 70. Cf. <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>.

⁶ Vlaamse Regering, Regeerakkoord 2014-2019, p. 72. Link: <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>.

⁷ Decreet van 3 juni 2016 (B.S. 23 juni 2016) betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest.
Cf. http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article_body.pl?language=nl&caller=summary&pub_date=16-06-23&numac=2016036021.

⁸ Wet van 12 juli 1976 (B.S. 13 augustus 1976) betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen. Link: http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/loi/loi_a1.pl?language=nl&la=N&cn=1976071230&table_name=wet&caller=list&fromtab=wet&tri=dd+AS+RANK.

Advies

[1] SALV adviseert negatief. De SALV vraagt de Vlaamse beleidsmakers om de passages, die de uitsluiting van teelt- of oogstschade door rampen erkend vanaf 1 september 2019 uit het Rampenfonds en het Landbouwrampenfonds vooropstellen, uit het Programmadecreet 2019 te schrappen. Naast inhoudelijke argumenten stelt de adviesraad zich bijzonder ernstige vragen bij de gekozen beleidsprocedure.

[2] De SALV betreurt dat deze inhoudelijke wijziging van heel gewichtige regelgeving zich niet via de daartoe geschikte bestuursprocessen voltrekt, en evenmin rekening houdt met de vooropgestelde beleidsintenties in het Regeerakkoord 2014-2019. De SALV vindt dat het voorliggende voorontwerp van decreet een fundamentele inhoudelijke wijziging van het beleid omvat, die verder gaat dan een begrotingswijziging. Daarenboven omvatten de passages duidelijk bepalingen die normatief zijn, en niet beperkt in de tijd. **Afgetoetst aan de voorschriften uit de Omzendbrief Wetgevingstechniek en het Reglement van het Vlaams Parlement, is het dan ook maar de vraag of de vooropgestelde bepalingen thuishoren in het Programmadecreet⁹.** Een dergelijke fundamentele inhoudelijke beleidswijziging noodzaakt volgens de SALV eerder een gedegen voorbereiding via daartoe geijkte bestuurlijke procedures, bijvoorbeeld door het opmaken van een conceptnota die aan een ontwerp van decreet voorafgaat.

Daarenboven gaf de Vlaamse Regering in het Regeerakkoord 2014-2019 aan dat zij de hervorming van het risicobeheer in de landbouw zou onderzoeken. Uit het onderhavig voorontwerp van decreet blijkt geenszins dat een dergelijke cruciale onderbouwing aan de basis ligt van de vooropgestelde beleidswijziging. De Vlaamse Regering heeft zich eerder middels haar Witboek Open en Wendbaar Bestuur tot een goede onderbouwing van haar beleid geëngageerd¹⁰.

[3] De SALV pleit voor een nieuw, stimulerend beleid inzake indekking van weersrisico's via private verzekeringen, maar daarbij moet het Vlaams (Landbouw)Rampenfonds als essentieel component behouden blijven. Het (Landbouw)Rampenfonds moet immers een belangrijke rol in het risicobeheer in de land- en tuinbouw blijven vervullen – niet in het minst in het licht van de klimaatverandering, de toenemende risico's en onzekerheid die daarmee gepaard gaan en het strategische belang van de Vlaamse land- en tuinbouwsector in de voedselproductie en de Vlaamse agro-voedingscluster.

Inzake private verzekeringen kan een systeem van subsidiëring van verzekeringspremies uitgewerkt worden voor de land- en tuinbouwers die een weersverzekering aangaan.

De rol van het Vlaams (Landbouw)Rampenfonds blijft daarnaast belangrijk voor de ontwikkeling van die verzekeringsmarkt met voldoende vraag en aanbod. Het komt er op aan de intrede van de private markt op een haalbare en betaalbare manier te ondersteunen en te

⁹ Vlaamse Regering, Omzendbrief Wetgevingstechniek, 2009, art. 103.

¹⁰ Vlaamse Regering, 7 juli 2017, Witboek Open en Wendbaar Bestuur, p. 24.

Zie: <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/witboek-open-en-wendbare-overheid>.

sturen door passend in te werken op de diepte, de breedte, en de snelheid waarmee de private markt zich ontwikkelt.

- De diepte waarop de private markt opereert, dient te worden afgestemd op de omvang van het risico. Idealiter dekt de franchise daarbij het normale risico van de ondernemer af, i.e. het eerste verlies (tot bijvoorbeeld 20/30%). Een groter verlies (tussen bijvoorbeeld 20/30% en 50%) zou als een vermarktbaar risico via de private verzekeringsmarkt kunnen vergoed worden. Maar voor catastrofale risico's, waarbij nog grotere verliezen (bijvoorbeeld boven 50%) optreden en waarvoor private verzekeringen niet haalbaar en betaalbaar zijn, dient de overheid haar verantwoordelijkheid te nemen en het Vlaams (Landbouw)Rampenfonds aan te spreken.
- Daarnaast vervult het (Landbouw)Rampenfonds ook een belangrijke rol in de dynamische afbakening van de operationele breedte van de private verzekeringsmarkt. Het is essentieel dat de verzekerbare en niet-verzekerbare risico's én teelten duidelijk worden afgebakend. Klimaatrisico's dienen daartoe te worden ingedeeld op basis van hun statistisch voorkomen. Bovendien moet ook de waarde van de verschillende teelten in ogenschouw genomen worden, en dat op basis van areaal en teeltwaarde. De adviesraad vindt dat de private verzekeringen zich in eerste instantie dienen toe te leggen op die klimaatrisico's die het frequentst voorkomen en op de belangrijkste teelten in termen van areaal en teeltwaarde. De operationele breedte van de private verzekeringsmarkt kan zich vervolgens wijzigen op basis van de verdere evoluties inzake vraag, aanbod én uiteindelijke betaalbaarheid van de verzekeringsproducten.
- Het (Landbouw)Rampenfonds is ten slotte ook onontbeerlijk voor de monitoring van de snelheid waarmee de private verzekeringsmarkt wordt uitgebouwd. Die monitoring is noodzakelijk. Bij een te snelle overgang dreigen immers te veel boeren en tuinders onverzekerd achter te blijven. De voorliggende abrupte uitsluiting van teelt- of oogstschade uit het (Landbouw)Rampenfonds is dan ook zeer nefast voor de goede ontwikkeling van een stabiele en betaalbare private verzekeringsmarkt.

Kortom, naast de brede weersverzekering blijft het Rampenfonds noodzakelijk...

- ... als sturend instrument dat de haalbare uitbouw van de private verzekeringsmarkt ondersteunt.
- ... voor schadedekking van hoge schadepercentages (i.e. gedeelte boven bijvoorbeeld 50%) die niet op de private markt verzekerd zijn.
- ... voor tussenkomsten bij onverzekerbare risico's en onverzekerbare teelten.

Indien de Vlaamse Regering voordien reeds het schadeloosstellen van schade aan teelten en oogsten afschaft, bemoeilijkt ze duidelijk de succesvolle werking van het toekomstig model, nog vóór het van start kán gaan.

In eerdere adviezen identificeerde de SALV het (Landbouw)Rampenfonds reeds als een onontbeerlijk component binnen een breder palet van risicobeheersinstrumenten, waarvan

de toepassing gebaseerd wordt op evenwichtige drempels inzake verantwoordelijkheid en blootstelling.¹¹



Figuur 1 Het Rampenfonds vormt een onontbeerlijk component binnen een evenwichtig risicobeheer

[4] De SALV vreest dat de Vlaamse beleidsmakers met de gekozen einddatum voor erkende rampen geen rekening zullen kunnen houden met rampen die zich voordien of op dat moment zouden kunnen voltrekken, maar op die datum nog niet zouden erkend zijn. Dit jaar (2018) nog is gebleken dat de periode van 1 september een risicovolle periode is, waarin een langdurige ramp (droogte) kan optreden zonder reeds formeel als dusdanig te zijn erkend¹².

[5] De raad vraagt verduidelijking over de toekomstige vergoeding voor de overblijvende schadecategorieën in het (Landbouw)Rampenfonds die voor de landbouw relevant zijn, namelijk de schade aan de levende veestapel buiten het gebouw en schade aan de bodem. De SALV merkt in de bestaande regelgeving op dat niet louter teelten en oogsten erkend worden als schadecategorieën in het (Landbouw)Rampenfonds die voor landbouw bijzonder relevant zijn. Art. 3 van de Wet van 1976 betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen poneert immers voor landbouwrampen:

“Art. 3. Onverminderd de bepalingen van artikel 4, kan alleen tot financiële tegemoetkoming aanleiding geven, de schade veroorzaakt aan hierna bepaalde private goederen :

¹¹ Minaraad, SERV, SALV, 2 april 2013, Advies Het Vlaams Klimaatbeleidsplan, 2013-18/2013-~~7~~/2013-9, p. 55. <http://www.salv.be/sites/default/files/documenten/2013-09%20advies%20over%20het%20Vlaams%20Klimaatbeleidsplan.pdf>.

¹² Het KMI heeft het bijzondere karakter van de langdurige droogte in de periode van 2 juni tot 13 augustus 2018 pas op 28 augustus 2018 erkend.

A. In het geval van een algemene ramp;

(...)

B. In geval van landbouwramp;

1° de gronden met landbouw- of tuinbouwbestemming;

2° de teelten;

3° de oogsten;

4° de voor de landbouw nuttige dieren.”

En ook in Art. 7, 5° van het Decreet van 3 juni 2016 betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest wordt gesteld:

“Art. 7. In uitzondering van artikel 6 wordt niet vergoed:

(...)

5° schade aan private goederen die verzekeraar zijn met toepassing van artikel 123 tot en met 132 van de wet van 4 april 2014 betreffende de verzekeringen en artikel 1 tot en met 15 van het koninklijk besluit van 24 december 1992 betreffende de verzekering tegen brand en andere gevaren wat de eenvoudige risico's betreft of verzekeraar zijn tegen dezelfde risico's op basis van buitenlands recht, met uitzondering van:

a) de niet-binnengehaalde oogsten, de levende veestapel buiten het gebouw, de bodem en de teelten, wat de risico's brand, bliksem, ontploffing, storm, ijs- en sneeuwdruk, overstroming, het overlopen of opstuwen van openbare riolen, aardverschuiving of grondverzakking en aardbeving betreft;

(...).”

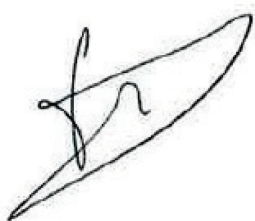
Met uitzondering van teelt- of oogstschade lijkt het (Landbouw)Rampenfonds dus wel van toepassing te blijven voor de vergoeding van schade aan de levende veestapel buiten het gebouw en de bodem, en dat voor wat de risico's brand, bliksem, ontploffing, storm, ijs- en sneeuwdruk, overstroming, het overlopen of opstuwen van openbare riolen, aardverschuiving of grondverzakking en aardbeving betreft¹³. De SALV vraagt de Vlaamse beleidsmakers evenwel om meer duidelijkheid over de toekomstige vergoeding van die schadecategorieën.

[6] De adviesraad is ingevolge het Europees kader waarin de sector opereert, voorstander van het behoud van het (Landbouw)Rampenfonds uit het hoofde van het *level playing field*. In de meeste EU-landen, waaronder Frankrijk en Duitsland, wordt het risicobeheer in de landbouwsector ondersteund door een gelijkaardige overheidsinterventie bij uitzonderlijke rampen. De SALV vraagt dat er voor het (Landbouw)Rampenfonds optimaal gebruik gemaakt wordt van de ruimte die de Europese regels inzake staatsteun daartoe bieden.

¹³ Wet van 12 juli 1976 (B.S. 13 augustus 1976) betreffende het herstel van zekere schade veroorzaakt aan private goederen door natuurrampen, Art. 3. Decreet van 3 juni 2016 (B.S. 23 juni 2016) betreffende de tegemoetkoming voor schade, aangericht door algemene rampen in het Vlaamse Gewest, art. 7, 5°. Links: cf. supra.

[7] De SALV adviseert om in overleg met de sector de toepassing van het Rampenfonds op onderbouwde wijze te optimaliseren, conform de beleidsintenties geformuleerd in het Regeerakkoord 2014-2019. Op basis van de voorgaande argumenten adviseert de SALV om een proces van overleg op te starten met de belanghebbenden, zodat een gedragen en onderbouwde oplossing kan gecreëerd worden. De bekommernis om een gedragen beleid maakte reeds eerder deel uit van een uitdrukkelijk engagement van de Vlaamse Regering¹⁴.

Hoogachtend



Hendrik Vandamme
voorzitter

Bijlage: Briefadvies Programmadecreet

Kopie: minister Joke Schauvliege

¹⁴ Vlaamse Regering, 7 juli 2017, Witboek Open en Wendbaar Bestuur, p. 15f. Cf. <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/witboek-open-en-wendbare-overheid>.