KONINKRIJK BELGIE.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, achtste kamer, op 14 maart 1996 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Tewerkstelling verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de subsidiëring van de bebossing van landbouwgronden ter uitvoering van de verordening (EEG) 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunmaatregel voor bosbouwmaatregelen in de landbouw", heeft op 19 maart 1996 het volgend advies gegeven :

Volgens artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de minister, wanneer hij vraagt dat het advies van de afdeling wetgeving binnen een termijn van ten hoogste drie dagen wordt gegeven, dat verzoek om spoedbehandeling met bijzondere redenen omkleden.

In casu wordt in de adviesaanvraag alleen het volgende gesteld :

> "In uitvoering van de beslissing van de Vlaamse regering van 5 maart 1996 vraag ik U het advies binnen de bij artikel 84 van de gecoördineerde wetten voorgeschreven termijn te verstrekken".

In de voornoemde beslissing van de Vlaamse regering - welke beslissing overigens op niet-gemotiveerd voorstel van de betrokken ministers is getroffen - worden geen redenen aangegeven tot staving van het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag.

Er is in casu derhalve niet voldaan aan de motiveringsverplichting voorgeschreven door artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State.

*

* *

Gelet op de korte termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State

zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*
* *

ALGEMENE OPMERKINGEN.

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp-besluit strekt ertoe, ter uitvoering van de verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 tot instelling van een communautaire steunregeling voor bosbouwmaatregelen in de landbouw, een subsidieregeling uit te werken voor de bebossing van landbouwgronden. Het voorziet in de mogelijkheid voor de Vlaamse minister bevoegd voor de landinrichting en het natuurbehoud om, binnen de perken van de begrotingskredieten, subsidies toe te kennen voor het dekken van de bebossingskosten, eensdeels, en van de kosten voor het onderhoud gedurende de eerste vijf jaar na de aanplanting, anderdeels.

2.1. Het Vlaamse Gewest vindt de bevoegdheid om de ontworpen regeling vast te stellen in artikel 6, § 1, V, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Luidens die bepaling moet immers als een gewestaangelegenheid worden aangemerkt, "de toepassing van de Europese maatregelen in het raam van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die betrekking hebben op het leefmilieu en op de landinrichting, de bosbouw en het natuurbehoud".

2.2. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dient er tussen de betrokken regeringen en de betrokken federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Aan die overlegverplichting blijkt overeenkomstig de voorgeschreven procedure te zijn voldaan.

3. In de aanhef van het ontwerp worden respectievelijk de artikelen 13 en 87 van het bosdecreet van 13 juni 1990 en artikel 7, (§) 1, van het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994 aangewezen als rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

Er moet in dat verband worden opgemerkt dat artikel 7 van het voornoemde decreet van 6 juli 1994 de enige, doch voldoende rechtsgrond vormt voor het ontworpen besluit : luidens paragraaf 1 van dat artikel 7 kan het Vlaamse Gewest immers subsidies verlenen ter uitvoering van de EG-verordeningen 2078 en 2080 van 30 juni 1992 en paragraaf 2 draagt aan de regering de bevoegdheid op om de modaliteiten en de voorwaarden te bepalen waaronder deze subsidies kunnen worden verleend.

In de artikelen 13 en 87 van het bosdecreet van 13 juni 1990 kan daarentegen geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden gevonden : de bepalingen van het bosdecreet zijn immers, krachtens artikel 3, § 3, 7°, van dat

decreet, niet van toepassing op "alle tijdelijke aanplantingen met houtachtige gewassen in uitvoering van de verordeningen van de Europese Gemeenschap voor wat betreft het uit produktie nemen van bouwland". Krachtens artikel 7, § 2, van het voornoemde decreet van 6 juli 1994 kan de Vlaamse regering weliswaar de bepalingen van het bosdecreet aanwijzen welke, in afwijking van artikel 3, § 3, 7°, toch van toepassing zijn in het kader van de meervermelde verordening (EEG) nr. 2080/92, maar zij heeft van deze machtiging vooralsnog geen gebruik gemaakt.

BIJZONDERE OPMERKINGEN.

Aanhef.

1. In de aanhef dient in de eerste plaats te worden verwezen naar de rechtsgrond van het ontworpen besluit. Het vierde lid van de aanhef dient derhalve het eerste lid te worden.

Men redigere dat eerste lid als volgt :

"Gelet op het decreet van 6 juli 1994 houdende bepalingen tot begeleiding van de aanpassing van de begroting 1994, inzonderheid op artikel 7;".

2. In het tweede en het derde lid van de aanhef dient dan te worden verwezen naar respectievelijk de verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992 en de

beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 27 april 1994.

Het derde lid dient als volgt te worden gerediGeerd :

"Gelet op de beschikking van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 27 april 1994 betreffende bosbouwmaatregelen in de landbouw in België (Vlaams Gewest) op grond van verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad;".

3. Overeenkomstig de algemene opmerking 3 hiervoren, dient de verwijzing naar het bosdecreet van 13 juni 1990 uit de aanhef te worden weggelaten.

4. De verwijzing naar het overleg met de federale overheid dient te worden aangevuld met de datum waarop dat overleg is afgesloten.

Dispositief.

Voorafgaande opmerking.

In het ontworpen besluit - dat als een autonome subsidieregeling ter uitvoering van artikel 7 van het voornoemde decreet van 6 juli 1994 moet worden aangemerkt (zie algemene opmerking 3) - worden een aantal begrippen gehanteerd welke, met het oog op de toegankelijkheid van de

ontworpen regeling voor de adressaten ervan, een nadere omschrijving behoeven.

Dit is bijvoorbeeld het geval met de volgende begrippen :

- Bosbeheer (o.a. in artikel 5, § 3, van het ontwerp);
- woudmeester (o.a. in artikel 5, § 1);
- beheersplan (artikel 9, § 2);
- afdeling Natuur (artikel 5, § 3, 12°);
- vogelrichtlijngebied, Ramsargebied, valleigebied (artikel 5, § 3, 12°); en
- landbouwer in hoofdberoep (artikel 3, § 1, c).

Al deze begrippen zouden, bij voorkeur in een nieuw artikel 1 van het ontwerp, moeten worden gedefinieerd, eventueel door verwijzing naar de normatieve teksten waarin ze uitvoerig worden omschreven. In dat artikel kunnen dan tevens de definities van de termen "minister", "landbouwgronden" en "ambtenaar" worden samengebracht, welke thans zijn opgenomen in respectievelijk de paragrafen 1 en 2 van artikel 1 en in artikel 4 van het ontwerp.

Artikel 1.

1. In paragraaf 1 van dit artikel vervange men de woorden "Binnen de marges van de begrotingskredieten" door "Binnen de perken van de begrotingskredieten".

2. Rekening houdend met de definitie van "landbouwgronden" in paragraaf 2, gebruike men verder in het ontwerp consequent die term in plaats van "gronden" (zie o.m. de artikelen 1, § 3, 3, § 1, c, c1, en 5, § 2).

3. In paragraaf 3, 3 (lees : 3°) schrijve men "... overeenkomstig het bepaalde in boek 3, titel 8, hoofdstuk 2, afdeling 3, van het Burgerlijk Wetboek, op voorwaarde dat ..." in plaats van "... in toepassing van het Burgerlijk Wetboek, Boek 3, Titel 8, Hoofdstuk 2, Afdeling 3, "Regels betreffende de pacht in het bijzonder" op voorwaarde dat ...".

In dezelfde bepaling precisere men dat het schriftelijk akkoord tussen de pachter en de eigenaar of de houder van het zakelijk recht op de bedoelde landbouwgronden, betrekking heeft op "de bebossing van die landbouwgronden".

4. Luidens paragraaf 4 worden de subsidies, binnen de perken van de (jaarlijks uitgetrokken) begrotingskredieten, toegekend "in volgorde van registratie van de aanvragen". Uit artikel 5, § 4, van het ontwerp blijkt dat "een registratienummer" wordt toegekend door de woudmeester van de provincie waar de betrokken landbouwgronden gelegen zijn, op het ogenblik dat de aanvraag "door het Bosbeheer voor verdere behandeling wordt aanvaard".

Gelet op het belang dat het tijdstip van de registratie in de ontworpen regeling heeft, is het een

absolute noodzaak dat het bepalen van dat tijdstip zoveel mogelijk wordt geobjectiveerd, bijvoorbeeld door de registratie te laten ingaan op de datum waarop de ontvankelijke aanvraag bij ter post aangetekend schrijven is verstuurd. De volgorde van het toekennen van het registratienummer zou in ieder geval derwijze moeten worden geregeld dat iedere willekeur ter zake wordt uitgesloten. De vraag rijst daarbij o.m. of het niet de voorkeur verdient de toekenning van het registratienummer centraal - voor het gehele Gewest -, en niet per provincie, te laten gebeuren.

Bovendien zouden de stellers van het ontwerp zich moeten afvragen of het ontwerp niet moet worden aangevuld met een bepaling krachtens welke ontvankelijke subsidieaanvragen waaraan geen gevolg kan worden gegeven omdat de kredieten zijn uitgeput, automatisch in aanmerking komen voor inwilliging ten laste van de kredieten van het volgende begrotingsjaar.

Artikel 2.

Dit artikel strekt ertoe artikel 87, vijfde lid, van het bosdecreet van 13 juni 1990 te wijzigen.

Volgens de gemachtigde van de regering is het de bedoeling van de stellers van het ontwerp om de voornoemde bepaling van het bosdecreet te wijzigen, zowel ten aanzien van de aanplantingen die gebeuren in het kader van het ontwerp en van de verordening (EEG) nr. 2080/92 van de Raad van 30 juni 1992, als ten aanzien van de aanplantingen

bedoeld in artikel 87, vierde lid, van het bosdecreet en de spontane bebossing.

Wat de aanplantingen betreft in het kader van het ontwerp en van de verordening (EEG) nr. 2080/92 dient te worden herhaald dat de bepalingen van het bosdecreet hierop niet van toepassing zijn (algemene opmerking 3 hiervoren). Het lijkt bovendien weinig zinvol artikel 87, vijfde lid, van het bosdecreet op de bedoelde aanplantingen van toepassing te maken en te versoepelen krachtens artikel 7, § 2, van het meergenoemde decreet van 6 juli 1994, vermits de begunstigden van het ontworpen subsidiereglement zich ertoe moeten verbinden de aanplantingen niet te rooien binnen een periode van twintig jaar na de aanplanting (artikel 5, § 3, 8°, van het ontwerp).

Wat de aanplantingen bedoeld in artikel 87, vierde lid, van het bosdecreet en de spontane bebossing betreft, kan het wel zinvol zijn het vijfde lid van datzelfde artikel te wijzigen. Rechtsgrond hiervoor kan worden gevonden in dat vijfde lid zelf. Het verdient dan evenwel aanbeveling de wijziging op te nemen in een autonoom besluit, te onderscheiden van het onderhavige subsidiereglement.

Artikel 3.

1. De structuur van dit artikel is gebrekkig. Overeenkomstig de ter zake geldende regels van de formele legistiek, dienen voor de nummering van de onderdelen van een volzin de tekens "1°" en "2°" te worden gebruikt, niet de

paragraaftekens "§ 1" en "§ 2". Bovendien is de verdere onderverdeling in "c1", "c2" en "c3" legistiek ongebruikelijk.

2. De bepaling van paragraaf 1, a (lees : 1°, a) luidens welke "het bedrag van de subsidie wordt berekend pro rata van de boomsoortensamenstelling, afgerond tot een oppervlakte-eenheid van 1 are, op basis van de in de bijlage I.1 vastgestelde bedragen" moet, ter wille van de leesbaarheid, worden omgewerkt en verduidelijkt.

3. Het is voorts niet duidelijk wat in paragraaf 1, b (lees : 1°, b) moet worden verstaan onder "het bovengenoemde bedrag" : in de bepaling sub a is immers sprake van twee bedragen, namelijk de subsidie voor bebossing en die voor de aanleg van een "onderetage".

4. Ook de bepaling sub c dient te worden verduidelijkt. Luidens die bepaling "(kan) aan landbouwers in hoofdberoep ... een supplementaire subsidie bij de bebossing "enkel" toegekend worden op voorwaarde dat het te bebossen terrein als marginale landbouwgrond beschouwd wordt". De vraag rijst immers of die bepaling moet worden begrepen in die zin dat andere subsidieaanvragers dan landbouwers in hoofdberoep, die supplementaire subsidie kunnen krijgen ook als de te bebossen gronden niet als marginale landbouwgronden kunnen worden beschouwd, dan wel of integendeel bedoeld is dat die bijkomende subsidie alleen wordt verleend als voldaan is aan de voorwaarde dat de aanvrager een landbouwer in

hoofdberoep is en tevens aan de voorwaarde dat het gaat om marginale landbouwgrond.

5. Noch uit de bepalingen sub b en c, noch uit het bepaalde in bijlage II, valt op te maken wat precies bedoeld is met "marginale landbouwgrond". Volgens de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering zouden de gebieden die als marginale landbouwgrond moeten worden beschouwd, aangeduid zijn op bodemkaarten waarover het bestuur beschikt, doch die niet bekendgemaakt zijn. Voor de subsidieaanvragers zijn die gegevens dus niet kenbaar. Dat euvel moet worden verholpen, hetzij door bekendmaking van de bedoelde bodemkaarten, hetzij op zijn minst door een verduidelijking van de in bijlage II bij het ontwerp gehanteerde begrippen "textuurklassen" en "draineringsklassen".

Artikel 5.

1. In paragraaf 3, 6°, van dit artikel is sprake van een "randstruweel", terwijl artikel 3, § 1, c, c2, wellicht ter aanduiding van dezelfde aanlegwijze, de omschrijving "omringend mantelstruweel" gebruikt. De stellers van het ontwerp dienen zich te houden aan een eenvormige terminologie.

2. In paragraaf 3, 9°, schrijve men "zullen worden aangevraagd" in plaats van "verkregen zullen worden".

3. In paragraaf 3, 12°, schrappe men de woorden "onverminderd de toepassing van artikel 87, zesde lid van het Bosdecreet". Zoals herhaaldelijk werd gesteld, is dat decreet immers niet van toepassing op de in het ontwerp bedoelde beplantingen.

4. Wat de bepaling van paragraaf 4 in verband met het toekennen van het registratienummer betreft, wordt verwezen naar opmerking 4 bij artikel 1.

5. Luidens paragraaf 4 krijgt de aanvrager in voorkomend geval een "met reden omklede beslissing (houdende vaststelling) van de onontvankelijkheid van de aanvraag". De woorden "met reden omklede" dienen te worden geschrapt.

De algemene verplichting om eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking uitdrukkelijk te motiveren, volgt immers reeds uit de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Gelet op die door een hogere norm gevestigde verplichting - welke overigens zowel voor positieve als voor negatieve beslissingen geldt - is het af te raden in een lagere norm diezelfde verplichting te bevestigen.

6. Nog in paragraaf 4 wordt bepaald dat "het Bosbeheer" beslist over de "verdere behandeling" van de aanvraag. Het is, naar de bedoeling van de stellers van het ontwerp, allicht ook het Bosbeheer dat beslist over de niet-ontvankelijkheid van de aanvraag waarvan sprake is in paragraaf 4.

Er valt niet in te zien hoe die bevoegdheid van het Bosbeheer te verenigen is met de door artikel 1, § 1, van het ontwerp aan de minister verleende bevoegdheid om te beslissen over de toekenning van de subsidie. Het ware meer in overeenstemming met artikel 1, § 1, de beslissing over de ontvankelijkheid van de aanvraag aan de minister op te dragen. Die beslissing lijkt overigens maar te kunnen worden genomen nadat het in de artikelen 6 en 7 bedoelde advies is uitgebracht.

Artikel 7.

De Raad van State gaat ervan uit dat met het advies van het "Bosbeheer" niets anders bedoeld is dan het advies van de "ambtenaar" waarvan sprake in artikel 6.

Artikel 8.

Men vervange in het tweede lid van paragraaf 1 van dit artikel het woord "stopt" door "voegt".

Artikel 9.

Luidens paragraaf 2 kan een tweede controle slechts worden aangevraagd of ambtshalve uitgevoerd "nadat een beheersplan werd goedgekeurd".

Het ontworpen besluit - dat een autonome regeling invoert en, meer bepaald, geen uitvoeringsbesluit is van het bosdecreet - laat na te preciseren welke de inhoud dient te zijn van zulk beheersplan en langs welke formele weg de goedkeuring ervan kan worden verkregen.

Artikel 10.

Luidens dit artikel moet de aanvrager die in gebreke wordt gesteld wegens het niet-naleven van de bepalingen van het ontworpen besluit, binnen een maand het bedrag van de uitgekeerde subsidie, vermeerderd met de wettelijke intresten, terugbetalen (eerste lid). Bovendien verliest de aanvrager het recht op de eventueel nog uit te keren subsidie (tweede lid).

Luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten bepaalt de (federale) wet de algemene bepalingen op de controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies. Krachtens artikel 71, § 1, van diezelfde bijzondere wet zijn, "tot de inwerkingtreding van de wet bedoeld in artikel 50, § 2, ... de vigerende bepalingen betreffende ... de controle op het verlenen en het

gebruik van subsidies ... van overeenkomstige toepassing op de Gemeenschappen en de Gewesten".

Uit die bepalingen van de bijzondere financierings-wet en uit de parlementaire voorbereiding ervan blijkt dat het de Gemeenschappen en de Gewesten niet toekomt inzake de controle op het verlenen en het gebruik van subsidies "algemene bepalingen" vast te stellen, doch dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader ... in deze materies specifieke regels te bepalen" (1). Die bevoegdheid om ter zake "specifieke regels" vast te stellen moet - volgens de verklaringen van de Minister van Financiën in de bevoegde Kamercommissie - in die zin worden begrepen dat "de Gemeenschappen en Gewesten die (door de nationale wetgever vastgestelde) regels (eigenlijk) alleen maar strenger (kunnen) maken (en er) niet (kunnen van) af-wijken" (2).

Luidens artikel 57, eerste lid, 1°, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, is de toelagetrekker die de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage verleend werd, tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden.

De in het eerste lid van het ontworpen artikel 10 vastgestelde terugbetalingstermijn, het vereiste van een voorafgaande formele ingebrekestelling door de overheid en

---

(1) Memorie van toelichting, Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/1, p. 37.

(2) Parl. St., Kamer, 1988-89, nr. 635/18, p. 543.

de limitatieve opsomming van de mogelijke redenen van ingebrekestelling, lijken een versoepeling in te houden ten aanzien van de controlemaatregelen bepaald door artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Het ontworpen artikel 10, eerste lid, moet in dat opzicht geacht worden de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten te gaan.

De vermeerdering van het terug te betalen bedrag met de wettelijke intresten (artikel 10, eerste lid) en het verlies van het recht op de voor de betrokken werken nog uit te keren subsidies (artikel 10, tweede lid) lijken anderzijds te kunnen worden aangemerkt als strengere controlemaatregelen. Het vaststellen van een dergelijke strengere regeling komt echter alleen aan de decreetgever toe, en niet aan de regering.

De conclusie uit wat voorafgaat moet dan ook zijn dat artikel 10 uit het ontwerp moet worden weggelaten.

Bijlagen.

1. Het zou de voorkeur verdienen duidelijkheidshalve de bepalingen sub 1 en 2 van bijlage I onder te brengen in twee onderscheiden bijlagen I en II.

2. Men vervange in fine van bijlage I, 1 (lees : bijlage I) de woorden "het KB van 14 sept. 1973" door "het koninklijk besluit van 14 september 1973 houdende regle-

mentering van de handel in teeltmaterieel van bosbouwsoorten".

3. In fine van bijlage I, 2 (lees : bijlage II) worden subsidievoorwaarden opgenomen die eerder in het dispositief van het ontworpen besluit, meer bepaald in artikel 3, thuishoren.

4. Men vervange in fine van de bijlagen de formule "Gezien om gevoegd te worden bij Ons besluit van ..." door "Gezien om gevoegd te worden bij het besluit van de Vlaamse regering van ...".

De kamer was samengesteld uit

de Heren :	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT, L. HELLIN,	staatsraden,
de Heer :	A. ALEN,	assessoren van de
Mevrouw :	Y. MERCHIERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw :	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. SEUTIN, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. B. THYS, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

F. LIEVENS. W. DEROOVER.