

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 3 maart 1999 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 toekenning van subsidies om landbouwproductiemethoden toe te passen en het sluiten van beheersovereenkomsten ter uitvoering van de verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer", heeft op 9 maart 1999 het volgende advies gegeven :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd "door de omstandigheid dat onverwijld uitvoering dient gegeven te worden aan Verordening (EEG) nr. 2078/92 en terstond gevolg dient te worden gegeven aan de beschikking van de Commissie van 12 november 1998".

*

*

*

Met toepassing van artikel 84, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de rechtsgrond, van de bevoegdheid van de steller van de handeling, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

*

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

Bij verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad van 30 juni 1992 betreffende landbouwproductiemethoden die

.../...

verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer wordt een door het Europese Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw medegefinancierde communautaire steunregeling ingesteld die er o.m. toe strekt de toepassing te bevorderen van landbouwproductiemethoden die erop gericht zijn de milieuverontreiniging door de landbouw te verminderen en een exploitatie van landbouwgronden te bevorderen waarbij rekening wordt gehouden met de bescherming en de sanering van het milieu, de natuur, het landschap, de natuurlijke hulpbronnen, de bodem en de genetische diversiteit.

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe, wat het Vlaamse Gewest betreft, uitvoering te geven aan de voornoemde verordening.

De ontworpen regeling komt in essentie hierop neer :

- dat voorzien wordt in de mogelijkheid, voor de Vlaamse ministers bevoegd voor het landbouwbeleid en voor het natuurbehoud en de landinrichting, om subsidies toe te kennen aan landbouwers die zich bij overeenkomst ertoe verbinden bepaalde milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden toe te passen en maatregelen te nemen ter bescherming van de genetische diversiteit (hoofdstuk II - artikelen 2 tot 11 van het ontwerp);
- dat een - door de voornoemde ministers nader uit te werken - regeling wordt ingevoerd krachtens welke "beheersvergoedingen" kunnen worden toegekend aan

.../...

landbouwers die zich bij beheersovereenkomst ertoe verbinden productiemethoden toe te passen die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en natuurbeheer (hoofdstuk III - artikelen 12 tot 18).

Het ontwerp voorziet voorts in regelen inzake :

- het aanpassen, het overdragen en het beëindigen van de (beheers)overeenkomsten (artikelen 19 en 21 tot 23);
- de sancties wegens het niet-naleven van de ontworpen regeling (artikelen 24 tot 26);
- het toezicht op de uitvoering van de (beheers)overeenkomsten (artikelen 27 en 28);
- de geschillen betreffende het sluiten, de uitvoering, de handhaving en de beëindiging van de (beheers)overeenkomsten (artikelen 29 en 30).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

Krachtens artikel 6, § 1, V, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor "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".

.../...

Die bepaling is in de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ingevoegd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993 tot vervollediging van de federale staatsstructuur. In de toelichting bij het voorstel dat geleid heeft tot de laatstvernoemde bijzondere wet wordt uitdrukkelijk de bevoegdheid van de gewesten erkend inzake "steun voor landbouwproductiemethodes verenigbaar met de eisen van milieubescherming evenals met de eisen van het natuurbeheer". De aandacht werd er evenwel op gevestigd dat de gewesten bij de uitoefening van de voormelde bevoegdheid rekening moeten houden met "de uitoefening van de bevoegdheden die toebehoren aan de federale overheid inzake landbouwbeleid, te weten : de productiebeheersing, het creëren van alternatieven voor het inkomen uit de landbouw, het bepalen van landbouwproductietechnieken en -methodes" (1).

De ontworpen bepalingen blijken te kunnen worden ingepast in de aldus aan de gewesten toegewezen bevoegdheid.

VORMVEREISTEN

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".

(1) Parl. St., Senaat, 1992-93, nr. 558/1, p. 22.

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

RECHTSGROND

1. Wat de bepalingen betreft waarbij wordt voorzien in de subsidiëring van maatregelen inzake de toepassing van milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden en inzake de bescherming van de genetische diversiteit (hoofdstukken II, IV (partim) en V (partim) van het ontwerp), vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998 houdende diverse beleidsbepalingen. Dat artikel 10 machtigt de Vlaamse regering immers om te voorzien "in een steunregeling tot aanmoediging van de toepassing door landbouwers van milieuvriendelijke landbouwproductiemethoden, met inbegrip van de bescherming van de genetische diversiteit" en om "de aard, de inhoud en de toepassing van deze steunregeling evenals de aanvraagprocedure voor de subsidie (te bepalen)".

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 17 maart 1998, werd expliciet gesteld dat de aangehaalde bepaling de decretale grondslag moest vormen voor de uitvoering van verordening (EEG) nr. 2078/92, althans wat de maatregelen betreft met betrekking tot "de bescherming van de genetische diversiteit en de aanmoediging van landbouwproductiemethoden verenigbaar met de eisen inzake milieubescherming". Wat betreft de ter uitvoering van de voornoemde verordening te nemen maatregelen in verband met het natuurbeheer, werd daarentegen gesteld dat deze "een decretale grondslag

.../...

(zouden) vinden in het ontwerp van decreet betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu" (1).

2. Wat de in het ontwerp vervatte maatregelen betreft inzake de beheersovereenkomsten voor de aanmoediging van landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming en natuurbeheer (hoofdstukken III, IV (partim) en V (partim), kan de rechtsgrond in beginsel worden gevonden in artikel 45 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, welk artikel betrekking heeft op de "vrijwillige beheersovereenkomsten". Luidens paragraaf 1 van dat artikel 45 kan de Vlaamse regering met de grondgebruikers beheersovereenkomsten sluiten in het belang van het natuurbehoud en is ze gemachtigd om "de verdere regels ... voor het afsluiten van deze beheersovereenkomsten (vast te stellen)".

3. Wat ten slotte de bepalingen van het ontwerp betreft waarbij opdrachten worden gegeven aan de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) (inzonderheid de artikelen 15, 17, 19, 21, 23, 27 en 28), dient de rechtsgrond te worden gezocht in artikel 6, § 3, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij. Luidens die bepaling wordt de VLM belast met het bevorderen van initiatieven en het verlenen van medewerking aan initiatieven die kunnen bijdragen tot de ontwikkeling van de

(1) Parl. St., Vl. Parl., 1997-98, nr. 890/1, p. 3 (toelichting bij artikel 9).

gebieden vermeld in artikel 12, dit zijn de landelijke gebieden en recreatiegebieden, de woongebieden met landelijk karakter en de ontginningsgebieden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Wanneer, zoals in het onderhavige geval, een besluit van een gewestregering gegrond is op decreten waarnaar in de aanhef wordt verwezen, behoeft niet te worden verwezen naar de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen. Het eerste lid van de aanhef moet derhalve worden geschrapt.

2. De decreten van 23 januari 1991 en 22 oktober 1996, waarnaar wordt verwezen in respectievelijk het derde en het vierde lid van de aanhef, bieden geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling. Die verwijzingen dienen derhalve te worden weggelaten.

3. In het vijfde lid van de aanhef dient inzonderheid te worden verwezen naar artikel 45 van het decreet van 21 oktober 1997 (zie hiervoren, opmerking 2 in verband met de rechtsgrond).

.../...

4. In het tiende lid van de aanhef schrijve men "bij beschikking van 26 oktober 1998" in plaats van "bij beschikking van 28 oktober 1998".

5. In fine van het veertiende lid van de aanhef moet de datum worden vermeld van de beschikking van de Europese Commissie, namelijk "12 november 1998".

Artikel 19

Ter wille van de overeenstemming met artikel 12, lid 1, f), van verordening (EG) nr. 746/96 van de Commissie van 24 april 1996 houdende bepalingen ter uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2078/92 van de Raad betreffende landbouwproductiemethoden die verenigbaar zijn met de eisen inzake milieubescherming, en betreffende natuurbeheer, vervange men in artikel 19, § 1, 6°, van het ontwerp de woorden "een epizoötie die het onmogelijk maakt de bepalingen van de beheersovereenkomst of overeenkomst na te leven" door "een epizoötie die de gehele veestapel van de beheerder of aanvrager, of een deel ervan, heeft getroffen, en die het onmogelijk maakt de bepalingen van de beheersovereenkomst of overeenkomst na te leven".

Artikel 24

Luidens dit artikel wordt de betrokken beheerder of aanvrager, bij opzettelijk of "door nalatigheid" onjuiste aangifte, van elke steun in het kader van de verordening uitgesloten.

.../...

Artikel 20, lid 3, van de eerdergenoemde verordening (EG) nr. 746/96 legt die uitsluiting slechts op indien opzettelijk of door "grove nalatigheid" een onjuiste aangifte wordt gedaan.

De vraag rijst of het niet meer in overeenstemming is met de bedoeling van de stellers van het ontwerp om artikel 24 van het ontwerp nauwer te laten aansluiten bij die bepaling van de verordening.

Artikel 25

1. Luidens het eerste lid van dit artikel wordt, in het geval dat de subsidie of de beheersvergoeding moet worden terugbetaald wegens niet-naleving van de voorwaarden waaronder ze werd verleend, "het terug te betalen bedrag vermeerderd met de wettelijke interest ... en verhoogd met een administratieve boete die gelijk is aan het ten onrechte verkregen bedrag". Luidens het tweede lid is geen terugbetaling verschuldigd voor bedragen lager dan 2.000 frank.

Met die bepalingen wordt beoogd uitvoering te geven aan de voorschriften van artikel 20, leden 1 en 2, van de voornoemde verordening (EG) nr. 746/96.

De ontworpen bepalingen doen evenwel problemen rijzen, zowel i.v.m. de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, als i.v.m. de rechtsgrond.

.../...

2. 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 financieringswet 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 terzake "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) afwijken" (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

(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 toelage verleend werd, tot onmiddellijke terugbetaling van de toelage gehouden.

De bepaling van het tweede lid van artikel 25 van het ontwerp luidens welke geen terugbetaling verschuldigd is voor bedragen lager dan 2.000 frank, houdt een versoepeling in ten aanzien van de controlemaatregelen bepaald in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit. Dat tweede lid moet in dat opzicht geacht worden de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten te gaan.

3. De vermeerdering van het terug te betalen bedrag met de wettelijke interesten en de verhoging met een administratieve boete (artikel 25, eerste lid) moeten anderzijds worden aangemerkt als strengere controlemaatregelen.

Het vaststellen van een dergelijke strengere regeling komt in beginsel aan de decreetgever toe, en niet aan de regering. Er moet derhalve worden nagegaan of voor die regeling een decretale grondslag voorhanden is.

Terzake blijkt een onderscheid te moeten worden gemaakt naargelang de ontworpen bepalingen rechtsgrond vinden in artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998 houdende diverse beleidsbepalingen (de regeling inzake de subsidies bedoeld in hoofdstuk II van het ontwerp), dan wel in artikel 45 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (de bepalingen betreffende de beheersvergoedingen bedoeld in hoofdstuk III van het ontwerp).

.../...

Aangezien bij de parlementaire voorbereiding van artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998 uitdrukkelijk werd gesteld dat die bepaling de decretale grondslag moest vormen voor de uitvoering van verordening (EEG) nr. 2078/92 (zie opmerking 1 met betrekking tot de rechtsgrond, hier-voren), kan worden aangenomen dat het bedoelde artikel 10, ook voor de uitvoering van de voorschriften van artikel 20, leden 1 en 2, van de voornoemde verordening (EG) nr. 746/96 inzake de terugbetaling van de subsidies, een voldoende rechtsgrond biedt.

Voor een dergelijke ruime interpretatie van artikel 45 van van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu kan evenwel geen steun worden gevonden in de tekst of in de parlementaire voorbereiding van dat decreet. De conclusie moet dan ook zijn dat er geen voldoende rechtsgrond voorhanden is voor de bepalingen van artikel 25, eerste lid, van het ontwerp, in zoverre die bepalingen betrekking hebben op de beheersvergoedingen.

Artikel 31

Dit artikel strekt ertoe de aanrekening van de in het ontwerp bedoelde uitgaven op de begroting te regelen. Een dergelijke regeling hoort niet thuis in een reglementair besluit. De bedoelde aanrekening volgt overigens uit de aard van de uitgaven, enerzijds, en uit de redactie van de betrokken begrotingsposten, anderzijds. Het artikel dient uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	kamervoorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
	A. ALEN,	assessoren van de
	H. COUSY,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. P. DE SOMERE, adjunct-referendaris.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER