

KONINKRIJK BELGIE

ADVIES 30.848/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 25 oktober 2000 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "tot vaststelling van een vergoedingsregeling ter bevordering van verdergaande stappen ter verbetering van het milieu overeenkomstig artikel 15, 15bis en 15ter van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en in uitvoering van sommige punten uit het programma voor plattelandsontwikkeling in Vlaanderen - periode 2000-2006 - in toepassing van de verordening (EG) 1257/99 en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse regering van 26 mei 2000 ter uitvoering van sommige artikelen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 30 oktober en 31 oktober 2000, op laatstvermelde datum 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 het decreet van 3 maart 2000 tot wijziging van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen in werking is getreden op 1 januari 2000;

dat hierbij de reeds aangeduide gebieden waar gebiedsgerichte verscherpingen gelden in het meststoffen-decreet van 20 december 1995 werden behouden en dat door wijzigingen van het voornoemde decreet onmiddellijk nieuwe bepalingen en beperkingen van kwetsbare zones zijn opgelegd;

dat deze verscherpte maatregelen in de kwetsbare zones water noodzakelijk zijn met het oog op het bereiken van de doelstelling inzake de waterkwaliteit conform de richtlijn van de raad (91/676/EEG) van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen en dat deze maatregelen financieel dienen te worden ondersteund indien de bijdrage tot het bereiken van de doelstelling wordt aangetoond;

dat het ten gevolge van de verscherpte maatregelen in de kwetsbare gebieden natuur en de erbij horende beperkingen op het gebruik van landbouwgrond in deze gebieden ten einde een bijzondere milieukwaliteit te behalen ten opzichte van de basismilieukwaliteit in de rest van Vlaanderen, het nodig is steun te verlenen aan de landbouwers om de specifieke problemen op te lossen die de desbetreffende beperkingen voor hen meebrengen;

de goedkeuring op 6 oktober 2000 van het Programmeringsdocument voor Plattelandsontwikkeling voor het Vlaamse Gewest met betrekking tot de programmeringsperiode 2000-2006, waardoor vergoedingen kunnen worden uitbetaald aan landbouwers met co-financiering van Europa;

.../...

opdat deze vergoedingen zouden kunnen worden betaald dienen de landbouwers en de overheid beheers-overeenkomsten af te sluiten met resultaatsverbintenis. Om deze resultaatsverbintenis te kunnen realiseren dienen de landbouwers vóór 15 december 2000 de bodems van hun percelen te laten analyseren tot 90 cm diepte met bepaling van het nitraatgehalte."

*

*

*

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

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt er in essentie toe een regeling in te voeren die de mogelijkheid biedt om landbouwers te vergoeden voor de inkomstenverliezen die het gevolg zijn van de verscherpte milieunormen inzake bemesting en het gebruik van bestrijdingsmiddelen in kwetsbare zones water, in kwetsbare zones natuur en in ecologisch waardevolle agrarische gebieden, als bedoeld in de artikelen 15, 15bis en 15ter van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu

.../...

tegen de verontreiniging door meststoffen. Het ontwerp voorziet daartoe in de toekenning van (forfaitaire) "vergoedingen natuur", enerzijds, en van beheersvergoedingen in het raam van "beheersovereenkomsten natuur" en "beheersovereenkomsten water", anderzijds.

Hoofdstuk I van het ontwerp bevat een aantal definities van begrippen die verder in het ontwerp worden gebruikt (artikel 1) en stelt de algemene principes vast met betrekking tot de beheersovereenkomsten (artikelen 2 tot 10).

Hoofdstuk II voorziet in de mogelijkheid om een "vergoeding natuur" toe te kennen, bepaalt het bedrag van die vergoeding, alsook de voorwaarden tot het verkrijgen ervan (artikelen 11 en 12).

Hoofdstuk III heeft betrekking op de "beheersovereenkomsten natuur" (artikelen 13 tot 17) en de "beheersovereenkomsten water" (artikelen 18 tot 22). In dit hoofdstuk worden de voorwaarden bepaald die vervuld moeten zijn voor het sluiten van dergelijke beheersovereenkomsten en voor het verkrijgen van de beheersvergoeding; tevens wordt het bedrag van die beheersvergoedingen bepaald.

In hoofdstuk IV wordt een geschillencommissie opgericht (artikel 23) die uitspraak doet over de bezwaren ingediend tegen de beslissingen welke de Vlaamse Landmaatschappij (afdeling Mestbank) neemt inzake het sluiten en het uitvoeren van de beheersovereenkomsten (zie artikel 3, § 1) en inzake de toekenning van de beheersvergoedingen (zie

.../...

artikel 7, § 1) en van de vergoeding natuur (zie artikel 12, § 5). Tevens bevat dit hoofdstuk nadere regels met betrekking tot het toezicht op de naleving van de beheersovereenkomsten en de evaluatie ervan (artikelen 24 tot 26).

RECHTSGROND

De rechtsgrond van de ontworpen regeling moet worden gezocht in de artikelen 15sexies, §§ 1 en 3, en 15septies van het voornoemde decreet van 23 januari 1991.

1. Artikel 15sexies, § 1, van het decreet van 23 januari 1991, ingevoegd bij het decreet van 11 mei 1999 (1), machtigt de Vlaamse regering om, met betrekking tot de kwetsbare zones bedoeld in de artikelen 15, 15bis en 15ter (d.i. respectievelijk de "kwetsbare zones water", de "kwetsbare zones ecologisch waardevolle agrarische gebieden" en de "kwetsbare zones natuur") met de grondgebruikers beheersovereenkomsten op vrijwillige basis te sluiten ter stimulering van verdergaande stappen ter verbetering van het milieu overeenkomstig de regels van de artikelen 45 en 46 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Het

(1) Paragraaf 1 van artikel 15sexies werd gewijzigd bij artikel 10 van het decreet van 3 maart 2000, doch dat artikel 10 is nog niet in werking getreden : overeenkomstig artikel 22, 1°, van het decreet van 3 maart 2000 treden de bepalingen van artikel 10 in werking op de datum die de Vlaamse regering vaststelt en de Vlaamse regering heeft nog geen daartoe strekkend besluit genomen.

voornoemde artikel 45 machtigt de Vlaamse regering om nadere regels te bepalen inzake het sluiten van beheersovereenkomsten en om het bedrag van de daaraan verbonden vergoeding vast te stellen.

Die bepalingen bieden in beginsel rechtsgrond voor de in het ontwerp vervatte algemene principes inzake de beheersovereenkomsten (1), voor de bepalingen inzake de beheersvergoedingen en voor de toezichtsmaatregelen.

Er moet in dat verband evenwel voorbehoud worden gemaakt voor de bepalingen van het ontwerp waarbij aan de in artikel 23 bedoelde geschillencommissie beslissingsbevoegdheid wordt toegekend inzake het sluiten van de beheersovereenkomsten (zie artikel 3, § 1, van het ontwerp) en inzake de toekenning van de beheersvergoedingen (zie artikel 7, § 1). Voor die bepalingen biedt artikel 15sexies, § 1, juncto artikel 45 van het decreet van 21 oktober 1997, geen rechtsgrond.

2. Artikel 15sexies, § 3, van het decreet van 23 januari 1991 bepaalt dat, voor de cultuurgronden gelegen in de gebieden bedoeld in de artikelen 15bis en 15ter, de inkomstenverliezen die ontstaan ten gevolge van de bepalingen van de artikelen 15bis en 15ter die gericht zijn op verdergaande stappen ter verbetering van het milieu, volledig worden vergoed overeenkomstig de bepalingen van artikel 15septies. Dat laatste artikel machtigt de Vlaamse

(1) Zie evenwel hierna de opmerking bij artikel 10.

regering om de vergoedingen vast te stellen voor de inkomstenverliezen bedoeld in o.m. artikel 15sexies, § 3. Die vergoedingen moeten worden vastgesteld op basis van een aantal elementen die in het eerste lid van artikel 15septies worden opgesomd en die moeten worden "gemoduleerd volgens bedrijfstype en landbouwstreek" (1).

De voormelde bepalingen bieden in beginsel rechtsgrond voor de in het ontwerp vervatte regeling inzake de "vergoedingen natuur".

Ook hier moet evenwel voorbehoud worden gemaakt voor de bepaling van artikel 12, § 5, van het ontwerp waarbij aan de in artikel 23 bedoelde geschillencommissie beslissingsbevoegdheid wordt toegekend inzake de toekenning van de vergoeding natuur. Voor die bepaling biedt noch artikel 15sexies, § 3, noch artikel 15septies de vereiste rechtsgrond.

Bovendien moet worden opgemerkt dat artikel 12, § 1, van het ontwerp de bedoelde vergoeding vaststelt op een uniform bedrag van 200 euro per ha en per jaar. De vraag rijst of die bepaling kan worden geacht te voldoen aan het voorschrift van artikel 15septies waaruit lijkt te moeten worden opgemaakt dat de vergoeding dient te variëren "volgens bedrijfstype en landbouwstreek".

(1) Luidens artikel 38 van het decreet van 23 januari 1991, gewijzigd bij het decreet van 3 maart 2000, treedt artikel 15septies in werking op de datum die de Vlaamse regering vaststelt. Artikel 27 van het ontwerp strekt ertoe artikel 15septies in werking te stellen op 1 januari 2000.

VORMVEREISTEN

De in het ontwerp vervatte steunmaatregelen passen grotendeels in het plan voor plattelandsontwikkeling voor het Vlaamse Gewest dat aan de Europese Commissie ter goedkeuring is voorgelegd overeenkomstig verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen. Dat plan is door de Europese Commissie goedgekeurd bij beschikking van 6 oktober 2000 tot goedkeuring van het programmeringsdocument voor plattelandsontwikkeling voor het Vlaamse Gewest met betrekking tot de programmeringsperiode 2000-2006.

Zoals o.m. blijkt uit artikel 28 van het ontwerp houdt die beschikking van de Europese Commissie niet de goedkeuring in van alle steunmaatregelen waarin het ontwerp beoogt te voorzien : artikel 28 van het ontwerp bepaalt immers dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2000, behoudens wat betreft hoofdstuk II en het aanmoedigingssupplement bedoeld in artikel 21 "dat ingang vindt na goedkeuring door de Europese Commissie". In de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse regering wordt met betrekking tot die inwerkingtredingsregeling het volgende gesteld :

"Belangrijk hierbij is op te merken dat de vergoedingen natuur zullen ingaan na goedkeuring door de Europese Commissie daar deze gekoppeld zijn aan de afbakening van Natura 2000. De beheersovereenkomsten kunnen starten vanaf 2000, mits voldaan (is) aan de beheersvoorwaarden. Het aanmoedigingssupplement voor (de) beheersovereenkomst water wordt eveneens pas

.../...

uitbetaald na goedkeuring door de Europese Commissie aangezien dit luik geen EOGFL-steun betreft, doch Staatssteun en deze afzonderlijk moet worden aangemeld bij de Europese Commissie".

Bij ontstentenis van de vereiste goedkeuring door de Europese Commissie wat betreft de bepalingen van hoofdstuk II van het ontwerp en die van artikel 21 inzake het aanmoedigingssupplement, is de Vlaamse regering niet gerechtigd om die bepalingen uit te vaardigen. Die bepalingen moeten derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Voorafgaande opmerking

Rekening houdend met de opmerkingen die hiervóór werden gemaakt met betrekking tot de rechtsgrond van de ontworpen regeling en met betrekking tot de vormvereisten, zal het ontwerp ingrijpend moeten worden omgewerkt. De hiernavolgende opmerkingen worden slechts in subsidiaire orde gemaakt en onder voorbehoud van die omwerking.

Opschrift

Het opschrift van een regeling moet nauwkeurig, beknopt en leesbaar zijn. Het opschrift van het ontwerp voldoet helemaal niet aan die vereisten.

.../...

Aangezien het ontwerp moet worden beperkt tot de regeling van de beheersovereenkomsten bedoeld in artikel 15sexies, § 1, van het decreet van 23 januari 1991, kan worden overwogen het opschrift te formuleren als volgt :

"Besluit van de Vlaamse regering betreffende de beheersovereenkomsten bedoeld in artikel 15sexies, § 1, van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen".

Aanhef

1. In het eerste lid van de aanhef dient inzonderheid te worden verwezen naar de bepaling van het decreet van 23 januari 1991 welke rechtsgrond biedt voor de ontworpen regeling. Men schrijve derhalve : "... door meststoffen, inzonderheid op artikel 15sexies, § 1, ingevoegd bij het decreet van 11 mei 1999;".

2. Luidens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moet de in de adviesaanvraag opgegeven motivering met betrekking tot het spoedeisend karakter ervan overgenomen worden in de aanhef van de verordening.

In het negende lid van de aanhef van het ontwerp wordt de in de adviesaanvraag opgegeven motivering niet volledig overgenomen. Dat lid moet worden aangevuld als volgt :

.../...

"opdat deze vergoedingen zouden kunnen worden betaald dienen de landbouwers en de overheid beheersovereenkomsten af te sluiten met resultaatsverbintenis. Om deze resultaatsverbintenis te kunnen realiseren dienen de landbouwers vóór 15 december 2000 de bodems van hun percelen te laten analyseren tot 90 cm diepte met bepaling van het nitraatgehalte.".

3. Het tiende lid van de aanhef kan beter worden geredigeerd als volgt :

"Gelet op advies 30.848/3 van de Raad van State, gegeven op 31 oktober 2000, met toepassing van artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 5

Luidens paragraaf 1, 4°, van dit artikel kan de beheersovereenkomst voortijdig worden beëindigd in geval van "overmacht of toeval".

Het is niet duidelijk wat in die bepaling wordt bedoeld met "toeval". Volgens de gemachtigde van de regering doelt die term o.m. op de hypothese van de beëindiging van de pacht. De tekst moet op dit punt worden gepreciseerd.

.../...

Artikel 10

Luidens dit artikel dient de beheerder zich te verbinden de code van goede landbouwpraktijken toe te passen "op alle percelen van zijn bedrijf".

In zoverre aldus een verplichting wordt opgelegd voor percelen waarvoor geen beheersovereenkomst is gesloten, kan die bepaling geen rechtsgrond vinden in artikel 15sexies, § 1, van het decreet van 23 januari 1991.

Artikel 13

In paragraaf 2, 2°, van dit artikel moet worden verwezen naar "artikel 15ter, §§ 1 of 7" in plaats van naar "artikel 15, § 1, of § 7".

Artikel 30

Dit artikel dient te worden geredigeerd als volgt :

"Art. 30. In artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 26 mei 2000 ter uitvoering van sommige artikelen van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen, wordt het tweede lid opgeheven.".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	J. SMETS,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER