

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 33.897/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 23 juli 2002 door de toenmalige Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten in uitvoering van de verordening (EEG) nr. 1257/99 van de Raad van 17 mei 1999 inzake steun voor plattelandsontwikkeling", en op 14 juli 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking om mededeling van dat advies verzocht, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot zestig dagen, heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 12 februari 2003 en 4 september 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. 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 (lees: intrekking) van een aantal verordeningen stelt het kader vast voor de door de Europese Gemeenschap verleende steun voor duurzame plattelandsontwikkeling. Die verordening bevat o.m. bepalingen i.v.m. steunverlening voor landbouwproductiemethoden die zijn ontworpen met het oog op natuurbeheer (maatregelen behorend tot de "milieumaatregelen in de landbouw") (artikelen 22 tot 24).

Ter uitvoering van die verordening is door de Europese Commissie op 26 februari 2002 verordening (EG) nr. 445/2002 aangenomen, "tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL)". Ook die verordening bevat specifieke bepalingen i.v.m. milieumaatregelen in de landbouw (artikelen 13 tot 21).

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe een aantal maatregelen vast te stellen met het oog op de toepassing, binnen het Vlaamse Gewest, van de bepalingen van de genoemde verordeningen i.v.m. milieumaatregelen in de landbouw, meer bepaald met het oog op natuurbeheer.

.../...

Het ontwerp voorziet in een machtiging aan de Vlaamse minister bevoegd voor het natuurbehoud om beheersgebieden vast te stellen, en om voor elk beheersgebied of gedeelte ervan een beheersvisie op te stellen. Die beheersvisie moet o.m. bepalen welke van de vier beheersdoelstellingen (weidevogelbeheer; perceelsrandenbeheer; herstel, ontwikkeling en onderhoud van kleine landschapselementen; botanisch beheer) er van toepassing zijn.

Met betrekking tot cultuurgronden die gelegen zijn in een beheersgebied, kunnen onder bepaalde voorwaarden beheersovereenkomsten worden gesloten tussen de Vlaamse Landmaatschappij en een landbouwer. Met zulke beheersovereenkomst verbindt de landbouwer zich ertoe om gedurende ten minste vijf jaar een aantal maatregelen te nemen die tegemoetkomen aan de betrokken beleidsvisie. Daarvoor ontvangt de landbouwer dan een beheersvergoeding.

Het ontwerp bepaalt onder welke voorwaarden een beheersovereenkomst voortijdig kan worden beëindigd. Het bepaalt ook welke de gevolgen zijn van een gehele of gedeeltelijke overdracht van het bedrijf van de betrokken landbouwer.

Aan een aantal overheidsdiensten worden specifieke opdrachten toevertrouwd i.v.m. diverse aspecten van de beheersovereenkomsten. Het ontwerp voorziet ook in de oprichting van een geschillenadviescommissie, die advies moet geven aan de minister in geval van bezwaar tegen een door de Vlaamse Landmaatschappij genomen beslissing.

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse regering van 13 april 1999 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 ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 2078/92 is opgeheven bij de voornoemde verordening (EG) nr. 1257/1999.

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 45 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu. Naar luid van paragraaf 1 van dat artikel 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)".

In zoverre het ontwerp voorziet in een supplementaire vergoeding voor de beheerspakketten gericht op kleine landschapselementen binnen de landschappelijke relictzones (artikel 8, § 2), vindt het rechtsgrond in artikel 18*quinquies* van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg. Volgens artikel 18*quinquies*, § 2, kan de Vlaamse regering, op basis van de landschapsatlas en de landschapskenmerkenkaart, een financiële bijdrage toekennen voor maatregelen ten behoeve van de algemene landschapszorg, en volgens artikel 18*quinquies*, § 3, bepaalt de Vlaamse regering de voorwaarden en de procedure voor het toekennen van die bijdrage.

Wat de bepalingen van het ontwerp betreft waarbij opdrachten worden gegeven aan de Vlaamse Landmaatschappij (hierna: VLM), 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 gebieden vermeld in artikel 12, dit zijn de landelijke gebieden en de recreatiegebieden, de woongebieden met landelijk karakter en de ontginningsgebieden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

.../...

4. In het eerste lid wordt verwezen naar de hiervóór genoemde verordening (EG) nr. 1257/99 (lees: 1257/1999).

De ontworpen bepalingen strekken i.h.b. tot de uitvoering van de artikelen 22 tot 24 van die verordening. Er kan dan ook inzonderheid naar die artikelen worden verwezen.

5. Verordening (EG) nr. 1750/1999, waarnaar wordt verwezen in het tweede lid van de aanhef, is vervangen door de hiervóór genoemde verordening (EG) nr. 445/2002. Er moet dan ook naar de laatstgenoemde verordening worden verwezen.

De ontworpen bepalingen strekken i.h.b. tot de uitvoering van de artikelen 13 tot 21 (milieumaatregelen in de landbouw) en 29 tot 33 (regels die voor verscheidene maatregelen gelden) van verordening (EG) nr. 445/2002. Er kan dan ook inzonderheid naar die artikelen worden verwezen ⁽²⁾.

6. In het vierde lid van de aanhef vervange men "zoals gewijzigd bij" door "ingevoegd bij".

7. In het vijfde lid van de aanhef vermeldte men het "decreet natuurbehoud" met zijn volledig opschrift ("decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu").

8. In het zesde lid wordt verwezen naar artikel 10 van het decreet van 17 maart 1998 houdende diverse beleidsbepalingen.

Die bepaling heeft betrekking op de steunregeling tot aanmoediging van de toepassing door landbouwers van milieuvriendelijke

⁽²⁾ Men vermeldde ook de wijziging van artikel 33 van verordening (EG) nr. 445/2002 bij verordening (EG) nr. 963/2003 van de Commissie van 4 juni 2003.

landbouwproductiemethoden. Zulke steunregeling behoort weliswaar eveneens tot de milieumaatregelen in de landbouw, bedoeld in verordening (EG) nr. 1257/1999, doch ze heeft niet het natuurbeheer op het oog. Ze is dan ook vreemd aan het voorwerp van de ontworpen regeling ⁽³⁾.

Het zesde lid moet dan ook uit de aanhef worden weggelaten.

9. Na het lid waarin wordt verwezen naar het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, en vóór het lid waarin wordt verwezen naar de beschikking van de Commissie van 6 oktober 1999, dienen twee leden te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar de besluiten die worden opgeheven (zie de artikelen 24 en 25 van het ontwerp).

10. Het tiende en het elfde lid verwijzen naar artikel 84, eerste lid, 2° (thans artikel 84, § 1, eerste lid, 2°), van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, op grond waarvan adviesaanvragen in spoedeisende gevallen moeten worden omkleed met bijzondere redenen. Het voorliggende ontwerp is thans echter voor advies voorgelegd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de vermelde gecoördineerde wetten. Enige verantwoording van een dringende noodzakelijkheid is derhalve niet nodig.

Het tiende en het elfde lid dienen bijgevolg te worden vervangen door een lid dat luidt als volgt:

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

"Gelet op advies 33.897/1/V van de Raad van State, gegeven op 4 september 2003, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;".

Artikel 4

11. In paragraaf 3 wordt bepaald dat "als het natuurrichtplan bepalingen oplegt die strenger zijn dan de beheersmaatregelen beschreven in de beheerspakketten", de beheerder gehouden is de bepalingen van het natuurrichtplan na te leven.

Het zal niet altijd eenvoudig zijn om na te gaan of een bepaling van het natuurrichtplan "strenger" is dan de maatregelen bedoeld in het beheerspakket. De Raad van State vraagt zich af of, met het oog op de rechtszekerheid, niet moet worden bepaald dat de bepalingen van het natuurrichtplan in alle gevallen voorrang hebben op de bedingen van de overeenkomst.

Artikel 15

12. Luidens het tweede lid van dit artikel wordt, in het geval dat de subsidie of de beheersvergoeding moet worden terugbetaald wegens de mededeling van onjuiste gegevens, het terug te betalen bedrag "vermeerderd met de wettelijke intrest en verhoogd met een administratieve boete die gelijk is aan het ten onrechte verkregen bedrag".

Voor het opleggen van een dergelijke sanctie is er geen rechtsgrond.

Het tweede lid dient derhalve te worden weggelaten.

Artikel 16

13. Volgens het eerste lid, 1°, kan, indien de beheerder in gebreke blijft de beheersovereenkomst of een of meer detailovereenkomsten na te leven, de VLM hem een boete opleggen.

.../...

Ook voor het opleggen van die sanctie is er geen rechtsgrond.

Artikel 22

14. In het eerste lid, 3°, wordt melding gemaakt van de "Vlaamse minister, bevoegd voor het natuurbehoud".

In artikel 1, 19°, van het ontwerp is bepaald dat de Vlaamse minister bevoegd voor het natuurbehoud in het ontworpen besluit "de minister" wordt genoemd. Om elke verwarring te vermijden, kan die laatste term best consequent gebruikt worden, ook in artikel 22, eerste lid, 3°.

15. In het voorlaatste lid lijkt de verwijzing naar artikel 10 van het ontwerp niet correct.

Artikel 26

16. De verwijzing, in fine van dit artikel, naar de artikelen 21 en 22 van het ontworpen besluit, moet worden vervangen door een verwijzing naar de artikelen 22 en 23.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS,	staatsraden,
	E. BREWAEYS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS