

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.408/3
VAN 6 MEI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 16 april 2008 door de Vlaamse minister van Openbare Werken, Energie, Leefmilieu en Natuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO) stelt het kader vast voor de door Europa verleende steun voor duurzame plattelandsontwikkeling. Die verordening bevat onder meer bepalingen in verband met steunverlening voor landbouwers in andere gebieden met handicaps dan berggebieden, in verband met Natura 2000-betalingen en betalingen met betrekking tot richtlijn 2000/60/EG¹ en in verband met agromilieubetalingen (artikelen 36 tot 39).

Ter uitvoering van die verordening is door de Europese Commissie op 7 december 2006 verordening (EG) nr. 1975/2006 "houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad met betrekking tot de toepassing van controleprocedures en van de randvoorwaarden in het kader van de steunmaatregelen voor plattelandsontwikkeling" uitgevaardigd.

Tevens is door de Europese Commissie op 15 december 2006 verordening (EG) nr. 1974/2006 "tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees

⁽¹⁾ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)" uitgevaardigd. Ook deze verordening bevat voorschriften in verband met agromilieumaatregelen (artikel 27), naast een aantal gemeenschappelijke bepalingen die gelden voor verscheidene maatregelen (artikelen 42 tot 47) en voorschriften in verband met de verifieerbaarheid en de controleerbaarheid van de maatregelen (artikel 48).

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 in verband met milieumaatregelen in de landbouw.

2.2. De inhoud van het ontwerp kan worden samengevat als volgt.

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt.

Hoofdstuk II handelt over de beheersovereenkomsten. In afdeling I worden de algemene bepalingen betreffende de beheersovereenkomsten gegroepeerd en in afdeling II de bepalingen in verband met de beheersdoelstellingen, de beheerspakketten en de beheersvergoeding. Afdeling III bevat voorschriften in verband met de beheersgebieden en de beheersvisie en afdeling IV bevat bijzondere bepalingen betreffende de beheersovereenkomsten. Ten slotte wordt in afdeling V de controle op de naleving van de beheersovereenkomsten geregeld.

Hoofdstuk III handelt over de vergoeding natuur. Afdeling I bevat algemene bepalingen betreffende deze vergoeding en afdeling II bevat controlebepalingen op de naleving van de verbintenissen, die verbonden zijn aan de vergoeding natuur.

In hoofdstuk IV wordt de organisatie en de aanvraagprocedure betreffende de beheersovereenkomsten en de vergoeding natuur geregeld.

Tenslotte bevat hoofdstuk V opheffings- en overgangsbepalingen, alsmede een inwerkingtredingsbepaling en een uitvoeringsbepaling.

3.1. De rechtsgrond voor het merendeel van de ontworpen bepalingen wordt geboden door:

- artikel 38 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg;
- de artikelen 45 en 46 van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu (hierna: het natuurdecreet);
- artikel 4 van het decreet van 8 december 2000 houdende diverse bepalingen;
- artikel 42 van het decreet van 22 december 2006 houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen (hierna: het mestdecreet).

3.2. Voor de artikelen 34 tot 47, 48 (in de mate dat het betrekking heeft op de vergoeding natuur) en 51 van het ontwerp kan, volgens de gemachtigde, rechtsgrond worden gevonden in artikel 42 van het mestdecreet.

Dat artikel 42 kan echter geen rechtsgrond bieden voor het jaarlijks toekennen aan landbouwers van een vergoeding ter compensatie van de gevolgen van een door de overheid opgelegde beperking van bemesting. De vergoeding natuur kan immers niet worden ingepast in het decretale regime van de beheersovereenkomsten bedoeld in artikel 42 van het mestdecreet. Het toepassingsgebied van dat artikel is namelijk beperkt tot beheersovereenkomsten met landbouwers, en kan niet zover reiken dat kan worden voorzien in een vergoeding voor inkomstenverliezen, aangezien de vergoeding natuur "niet beschouwd [kan worden] als een beheersovereenkomst gezien de duur van de verbintenissen verbonden aan de vergoeding natuur slechts één jaar omvat" ².

Tenzij het bestaan van een andere rechtsgrond kan worden aangetoond, dienen de artikelen 34 tot 47, 48 (in de mate dat het betrekking heeft op de vergoeding natuur) en 51 van het ontwerp dan ook te vervallen.

⁽²⁾ Zie de nota aan de leden van de Vlaamse Regering, p. 5.

3.3. In het ontwerp worden een aantal taken toegekend aan de Vlaamse Landmaatschappij, een publiekrechtelijk vormgegeven verzelfstandigd agentschap dat is opgericht in de vorm van een naamloze vennootschap.

Hoewel in artikel 6*bis*, § 3, eerste lid, van het decreet van 21 december 1988 houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij uitdrukkelijk wordt bepaald dat de Vlaamse Landmaatschappij als taak heeft een uniek loket beheersovereenkomsten voor de doelgroep landbouw op te richten en te beheren, wat onder meer het voorbereiden, het sluiten en het opvolgen van beheersovereenkomsten betreft (zie artikel 6*bis*, § 3, tweede lid, van hetzelfde decreet), blijft de vraag of die bepaling wel voldoende rechtsgrond kan bieden om taken op te dragen aan de Vlaamse Landmaatschappij.

Bij een brede interpretatie van die bepaling, en gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid welke de Vlaamse Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, zou dit standpunt kunnen worden verdedigd.

Om niettemin betwistingen dienaangaande te vermijden, lijkt het de Raad van State echter aangewezen om hiervoor in een uitdrukkelijke rechtsgrond te voorzien.

3.4. Artikel 52 van het ontworpen besluit voorziet in de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2000 tot vaststelling van een vergoedingenregeling ter uitvoering van artikel 15, 15*bis*, 15*ter*, 15*sexies*, §§ 1 en 3, en 15*septies* van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 mei 2000 ter uitvoering van sommige artikelen van hetzelfde decreet.

De thans nog geldende bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 november 2000 ontleenden bij hun totstandkoming ervan rechtsgrond aan de artikelen 15*sexies*, §§ 1 en 3, en 15*septies* van het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen. Die artikelen zijn evenwel opgeheven bij artikel 80 van het mestdecreet.

Rechtsgrond voor artikel 52 van het ontwerp dient bijgevolg te worden gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 80 van het mestdecreet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met de opmerkingen 3.3 en 3.4, dient in de aanhef een nieuw (vierde) lid te worden ingevoegd, waarin wordt verwezen naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.
5. Overeenkomstig hetgeen is opgemerkt in verband met de rechtsgrond voor het ontworpen besluit (opmerking 3.1), dient voor het huidige vijfde lid van de aanhef (dat het zevende lid wordt) een nieuw (vijfde) lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 38 van het decreet van 16 april 1996 betreffende de landschapszorg.
6. Rekening houdend met opmerking 3.4, dient het huidige zevende lid van de aanhef (dat het negende lid wordt) te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 80 van het aldaar vermelde decreet van 22 december 2006.
7. Er dient in de aanhef een nieuw lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar de aanmelding bij de Europese Commissie.
8. Vóór het lid van de aanhef waarin verwezen wordt naar het akkoord van de Minister van Begroting, dient een nieuw lid te worden ingevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het advies van de inspecteur van financiën van 17 december 2007.

9. Het is gebruikelijk in het lid van de aanhef waarin naar het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, wordt verwezen, ook melding te maken van het nummer (44.408/3) van dat advies.

Artikel 2

10. Luidens artikel 2, vijfde lid, van het ontwerp mogen de beheerders worden geselecteerd, als dat nuttig is, door middel van een inschrijving waarbij criteria van economische doelmatigheid en milieuefficiëntie worden gehanteerd, en kan de minister hiervoor nadere regels vaststellen.

Wat de aan de bevoegde minister toegekende delegatie betreft, is het niet duidelijk of hij hiervan enkel gebruik kan maken in individuele gevallen, dan wel of de delegatie een algemene draagwijdte heeft.

Hierover om toelichting verzocht, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Deze bepaling is overgenomen uit artikel 39, vierde lid van verordening (EG) nr. 1698/2005. Artikel 2, laatste lid van dit besluit biedt de mogelijkheid dat begunstigden specifieke door de overheid bepaalde milieumaatregelen uitvoeren of de nodige maatregelen nemen om de door de overheid bepaalde milieudoelstellingen te bereiken. De begunstigden worden geselecteerd volgens de regels die gelden voor overheidopdrachten (call for tender).

In een ministerieel besluit zal bepaald worden in welke gevallen het aangewezen of nuttig is om deze werkwijze toe te passen."

Uit de toelichting van de gemachtigde dient te worden afgeleid dat de bevoegde minister op algemene wijze zal kunnen bepalen in welke gevallen hiervan gebruik kan worden gemaakt. Die delegatie lijkt geen betrekking te hebben op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard, doch lijkt een essentieel aspect van de ontworpen regeling te betreffen. Derhalve is die delegatie ontoelaatbaar.

Artikel 6

11. Naar luid van artikel 6, eerste en tweede zin, van het ontwerp kan een beheersovereenkomst worden gecombineerd met andere beheersovereenkomsten, milieuacties of maatregelen, op voorwaarde dat ze elkaar aanvullen en onderling verenigbaar zijn, maar kan een beheersvergoeding niet worden gecumuleerd met andere vormen van vergoeding, toegekend voor dezelfde of een soortgelijke prestatie.

In de derde zin van dat artikel wordt bepaald dat de bevoegde minister "hiervoor" nadere regels kan vaststellen. Het is evenwel niet duidelijk wat het voorwerp is van die delegatie.

Indien het voorwerp van de delegatie betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard, is ze toelaatbaar. Indien ze evenwel essentiële aspecten van de ontworpen regeling betreft, moet die regeling in het ontworpen besluit zelf worden opgenomen.

De betrokken delegatie dient dan ook ofwel te worden weggelaten, ofwel zo te worden ingeperkt dat ze slechts betrekking heeft op de zo-even vermelde aangelegenheden.

Artikel 7

12. In artikel 7, eerste en tweede zin, van het ontwerp wordt bepaald dat "de bepalingen van de Plattelandsverordening, van de Uitvoeringsverordening en van de Controleverordening (...) van toepassing [zijn] op de beheersovereenkomsten", en dat bijgevolg de beheerder op het gehele bedrijf de randvoorwaarden moet naleven.

Een verordening heeft een algemene strekking, is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat (artikel 249 van het EG-Verdrag). Een verordening hoeft dan ook geen nationale maatregel om de rechtsonderhorige te binden. De bevestiging, in een regel van de interne rechtsorde, van de toepassing van een verordening zou overigens verkeerdelijk de indruk wekken dat een interne rechtsregel noodzakelijk is voor de gelding van deze verordening in de interne

.../...

rechtsorde; daarbij zou dergelijke bepaling in een nationale regeling onduidelijkheid scheppen zowel wat de juridische aard van de toepasselijke bepalingen van het Gemeenschapsrecht, als het ogenblik van hun inwerkingtreding betreft.

De twee eerste zinnen dienen dan ook uit artikel 7 van het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 24

13. Wat artikel 24, § 1, eerste lid, van het ontwerp betreft, is het onduidelijk of een beheersovereenkomst wordt beëindigd indien een perceel komt te liggen in een uitbreidingszone van een natuurreservaat, nu in artikel 2, derde lid, van het ontwerp onder meer wordt bepaald dat voor landbouwgronden die gelegen zijn binnen een uitbreidingszone van een natuurreservaat als vermeld in artikel 33 van het natuurdecreet, geen beheersovereenkomst kan worden gesloten.

Hierover om toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

"Als een perceel komt te liggen binnen een uitbreidingszone van een natuurreservaat, is niet langer voldaan aan de voorwaarden voor het sluiten van een beheersovereenkomst. Bijgevolg wordt de overeenkomst beëindigd overeenkomstig artikel 24.

In artikel 24, § 1, eerste lid wordt verduidelijkt wat onder meer kan verstaan worden onder «niet langer voldaan aan de voorwaarden voor het sluiten van een beheersovereenkomst». Deze opsomming is niet limitatief. In artikel 24, § 1, eerste lid kan eventueel worden toegevoegd dat ook niet langer voldaan is aan de voorwaarden voor het sluiten van een beheersovereenkomst als het perceel komt te liggen binnen een uitbreidingszone."

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de thans in artikel 24, § 1, eerste lid, vermelde opsomming slechts exemplatief is ³.

⁽³⁾ Dit blijkt ook uit het gebruik van de woorden "onder meer" in artikel 24, § 1, eerste lid, van het ontwerp.

Er moet worden opgemerkt dat in een normatieve tekst geen opsomming van voorbeelden thuishoort. Bijgevolg dient dat artikel zo te worden herschreven dat alle gevallen waarin de beheersovereenkomst zal worden beëindigd, erin vervat zijn.

Artikelen 30 en 31

14. De artikelen 30 en 31 van het ontwerp bevatten voorschriften in verband met "kortingen en uitsluitingen" in het geval van niet-naleving van de beheersovereenkomsten. Ze regelen aldus aspecten van de controle op de aanwending van subsidies.

14.1. Voor het vaststellen van zulk een regeling kan echter geen rechtsgrond worden gevonden in de decreten die als rechtsgrond dienen voor het ontworpen besluit.

14.2. Er dient bovendien op te worden gewezen dat, luidens artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten, de federale wet de algemene bepalingen vaststelt op het stuk van 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" ⁴.

⁽⁴⁾ De inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, is voor de Vlaamse Gemeenschap uitgesteld tot 1 januari 2010 (zie het koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, uitstel van inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof). De inwerkingtreding van het decreet van 7 mei 2004 houdende regeling van de begrotingen, de boekhouding, de controle inzake subsidies, en de controle door het Rekenhof, die aanvankelijk was bepaald op 1 januari 2007, is uitgesteld naar een door de Vlaamse Regering vast te stellen datum (artikel 65 van het decreet van 7 mei 2004, gewijzigd bij het decreet van 22 december 2006 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007).

Uit die bepalingen van de bijzondere financieringswet en uit de parlementaire voorbereiding ervan kan worden afgeleid 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, zelfs niet door de bestaande algemene bepalingen te hernemen, maar dat ze alleen bevoegd zijn om "buiten dit wettelijk kader (...) in deze materies specifieke regels te bepalen" ⁵, die evenwel geen afbreuk mogen doen aan de bestaande algemene regels, thans vervat in de artikelen 55 tot 58 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

De 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 federale wetgever vastgestelde] regels [eigenlijk] alleen maar strenger [kunnen] maken [en er] niet [kunnen van] afwijken" ⁶.

Nu *in casu* de terugbetaling van subsidies reeds is voorgeschreven bij artikel 57 van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, als een verplichting, en bijgevolg zonder appreciatiemogelijkheid door de subsidiërende overheid, is in vergelijking met die regeling de ontworpen regeling dus minder streng.

14.3. De conclusie uit hetgeen voorafgaat is dat de artikelen 30 en 31 uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

Artikel 33

15. Aangezien de artikelen 30 en 31 moeten worden weggelaten uit het ontwerp, dient artikel 33 zo te worden herschreven dat het geen aspecten van de controle op de aanwending van subsidies regelt.

⁽⁵⁾ Zie de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet van 16 januari 1989 is geworden (*Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/1, p. 37).

⁽⁶⁾ *Parl. St.*, Kamer, 1988-1989, nr. 635/18, p. 543.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. K. BAMS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS