



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.516/3
van 15 juli 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieu- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’

Op 23 juni 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 7 augustus 2014,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieu- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 juli 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 juli 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van deze laatste beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Ter uitvoering van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad’ heeft de Vlaamse Regering op 24 januari 2014 het Vlaams Programma voor Plattelandontwikkeling 2014-2020 goedgekeurd en op 24 april 2014 bij de Europese Commissie ingediend. Krachtens dit programma is de Vlaamse overheid verplicht een aantal subsidieregelingen uit te werken voor agromilieu- en klimaatmaatregelen. Die maatregelen strekken tot de bevordering van milieu- en klimaatvriendelijke landbouwpraktijken die verder reiken dan de wettelijke verplichtingen en die bijdragen tot de verbetering van de natuur, het milieu, het klimaat en het dierenwelzijn.

De landbouwers kunnen worden gesubsidieerd voor maatregelen inzake de teelt van vlinderbloemigen, de teelt van vezelvlas en vezelhennep met verminderde bemesting, de mechanische onkruidbestrijding, de verwarringstechniek in de fruitteelt en inzake het behoud van lokale veerassen (artikel 2 van het ontwerp). Daartoe worden nadere voorschriften bepaald in verband met deze agromilieu- en klimaatmaatregelen (artikelen 3 tot 6) en worden de subsidievoorwaarden (artikelen 7 tot 11) en de aanvraagprocedure (artikelen 12 en 13) vastgesteld. Tevens worden de gevallen bepaald waarin de verbintenis wordt stopgezet of opgeschort (artikelen 14 en 15). De bevoegde entiteit (het Agentschap voor Landbouw en Visserij – zie artikel 1, 2°, van het ontwerp) organiseert de administratieve controles en de controles ter plaatse (artikel 16). Het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 ‘tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieumaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandontwikkeling’ wordt opgeheven (artikel 17) en er worden overgangsmaatregelen vastgesteld (artikel 18). Het te nemen besluit treedt in werking op 1 oktober 2014 (artikel 19).

RECHTSGROND

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de artikelen 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, en 10, § 1, eerste lid, 1° en 3°, en § 3, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Op grond van artikel 9, eerste lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 kan de Vlaamse Regering steunmaatregelen nemen voor de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet. Op grond van artikel 9, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 kan de Vlaamse Regering de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de maatregelen vermeld in artikel 9, eerste lid, van dat decreet bepalen.

Op grond van artikel 10, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 kan de Vlaamse Regering de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de steunmaatregelen, vermeld in artikel 10, § 1, van dat decreet bepalen, in dit geval de maatregelen vermeld in het eerste lid, 1° en 3°, van die laatste bepaling.

4.2. Een afzonderlijk onderzoek dient te worden gewijd aan artikel 16 van het ontwerp. In dat artikel wordt de bevoegde entiteit belast met de administratieve controles en de controles ter plaatse. Daarbij wordt bepaald dat een beroep kan worden gedaan op derden om de vereiste controlegegevens te verkrijgen en worden de controlebevoegdheden van de bevoegde entiteit omschreven.

Gevraagd naar de rechtsgrond voor dat artikel wees de gemachtigde eerst artikel 70 van het decreet van 28 juni 2013¹ aan en verklaarde ze dat de regeling geen uitstaans heeft met de artikelen 43 en volgende van dat decreet, maar na verdere bevraging door het bevoegde lid van het auditoraat verklaarde zij dat met artikel 16 van het ontwerp uitvoering wordt gegeven aan artikel 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013. Krachtens die bepaling kan de Vlaamse Regering, ter uitvoering van artikel 44, eerste lid, van dat decreet², de specifieke toezichtsoverdracht van de verschillende toezichthouders nader bepalen.

Indien effectief uitvoering wordt gegeven aan artikel 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013, dienen de bevoegdheden van de toezichtsambtenaren evenwel niet

¹ Er dient te worden vastgesteld dat de artikelen 70, 1°, en 71, 1°, overlappen met artikel 10, §§ 1, 1°, en 3, van het decreet van 28 juni 2013. De samenhang tussen die delegaties onderling, alsmede tussen die delegaties en de delegaties opgenomen in de artikelen 44 en 45 van het decreet van 28 juni 2013, is weinig coherent. Bij een volgende herziening van het decreet van 28 juni 2013 wordt dit het best verholpen.

² De in die bepaling vervatte delegatie veronderstelt dat niet alleen een toezichtsorgaan wordt aangewezen, maar ook de ambtenaren van dat orgaan die de toezichtsbevoegdheden uitoefenen, wat niet kan gebeuren door gewoonweg op algemene wijze alle ambtenaren van de bevoegde entiteit aan te wijzen (en ten aanzien van alle bepalingen van het decreet van 28 juni 2013), zoals in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘tot aanduiding van de ambtenaren vermeld in de artikelen 44, 55, 57 en 58 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Het ontwerp en het zo-even genoemde besluit zijn op dit vlak aan aanvulling of herziening toe.

nader te worden bepaald, nu zij dan automatisch beschikken over de in de artikelen 44 en volgende van het decreet van 28 juni 2013 omschreven bevoegdheden.³

VORMVEREISTEN

5. Krachtens artikel 10, lid 2, van verordening (EU) nr. 1305/2013 dient elk plattelandsontwikkelingsprogramma te worden goedgekeurd door de Europese Commissie, wat nog niet het geval blijkt te zijn voor het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020. Indien naar aanleiding van de beschikking van de Europese Commissie nog wijzigingen worden aangebracht aan het ontwerp, dienen deze wijzigingen om advies te worden voorgelegd aan de Raad van State, afdeling Wetgeving.

ALGEMENE OPMERKING

6. In het derde lid van de aanhef en in de artikelen 1, 5°, 4 en 5 van het ontwerp wordt verwezen naar een gedelegeerde verordening van de Europese Commissie die nog niet definitief is. Het betreft een verordening waarbij verordening (EU) nr. 1305/2013 inhoudelijk wordt aangevuld met voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het raam van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“De gedelegeerde verordening is nog niet gepubliceerd. In bijlage kunt u de finale door de Europese Commissie vastgestelde versie vinden. Deze versie zal naar alle waarschijnlijkheid de definitieve versie zijn, aangezien de Raad hierop geen opmerkingen heeft geformuleerd.”

In het achtste lid van de aanhef wordt bovendien verwezen naar de – wellicht in de loop van het najaar 2014 – te nemen beschikking van de Europese Commissie tot goedkeuring van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020.

Aangezien de genoemde rechtshandelingen waarnaar verwezen wordt, wezenlijk zijn voor de toepassing van de ontworpen regeling, zal moeten worden gewacht met de uitvaardiging van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt totdat die rechtshandelingen bekend zijn, het ontwerp eraan eventueel kan worden aangepast en er op een precieze wijze naar kan worden verwezen.

³ Zie voorts ook opmerking 15.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

7. In het vierde lid van de aanhef kan de rechtsgrond voor het ontworpen besluit op een meer precieze wijze worden aangeduid door te verwijzen naar artikel 9, *eerste lid, 1°, en tweede lid*, en naar artikel 10, *§§ 1, eerste lid, 1° en 3°, en 3*, van het decreet van 28 juni 2013 en dient, gelet op de in opmerking 4.2 weergegeven verklaring van de gemachtigde, ook te worden verwezen naar artikel 44, tweede lid, van dat decreet.

8. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (aanvattend met de woorden “Gelet op”) waarin gewag wordt gemaakt van de beschikking van de Europese Commissie tot goedkeuring van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling 2014-2020. De in het achtste lid opgenomen considerans kan dan vervallen.

DISPOSITIEF

Artikel 1

9. In artikel 1, 4°, van het ontwerp schrappe men de woorden “en de zeevisserij” nu het ontwerp met die materie geen uitstaans heeft.

10. In artikel 1, 5°, van het ontwerp dient het woord “gedelegeerde” te worden toegevoegd voor het woord “verordening”.

11. In artikel 1, 9°, van het ontwerp wordt verwezen naar een bepaling van een besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’. Dat besluit bestaat nog niet en werd ook nog niet in ontwerpversie aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies voorgelegd. Ook hier moet de totstandkoming van dat besluit worden afgewacht, zodat de verwijzing kan worden vervolledigd, of dient een inhoudelijke definitie te worden gegeven.

Artikel 2

12. In de inleidende zin van artikel 2, eerste lid, in telkens paragraaf 1 van de artikelen 7 tot 10, in artikel 11, § 1, eerste lid, en in artikel 13, eerste lid, van het ontwerp wordt de erin bedoelde subsidiëring terecht afhankelijk gemaakt van de beschikbare begrotingskredieten. Mede gelet op deze bepalingen dient evenwel te worden verduidelijkt welke de draagwijdte is van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp, naar luid waarvan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) jaarlijks het budget bepaalt dat voor de subsidiëring beschikbaar is. Enkel wanneer deze laatste bepaling zo wordt opgevat dat de minister het noodzakelijke gevolg trekt uit hetgeen in de begroting is opgenomen, en ze derhalve

slechts betrekking heeft op de concrete verdeling van de beschikbare begrotingskredieten, kan ze worden gehandhaafd.

Artikel 3

13. Artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de verbintenissen voor de toepassing van de maatregelen, vermeld in artikel 2, eerste lid, 1° tot 4°, van het ontwerp, uitsluitend kunnen worden aangegaan voor percelen landbouwgrond die in het Vlaamse Gewest liggen. Voor de maatregelen vermeld in artikel 2, eerste lid, 5°, van het ontwerp kunnen de verbintenissen enkel worden aangegaan door landbouwers met een bedrijfszetel in het Vlaamse Gewest (zie artikel 3, § 2, derde lid, van het ontwerp). De gemachtigde verantwoordde deze verschillende aanknoping als volgt:

“Het verschil kan worden verantwoord door het feit dat de maatregelen vermeld in artikel 2, eerste lid, 1°-4° perceelsgebonden maatregelen zijn, terwijl 5° een diergebonden maatregel is. Het territoriale aanknopingspunt is bij beide dan ook verschillend.”

Artikel 13

14. In artikel 13, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat door de minister bijkomende criteria kunnen worden “bepaald en vastgelegd” (lees: bepaald) voor de rangschikking van steunaanvragen indien het beschikbare budget ontoereikend is. De vaststelling van dergelijke criteria, zonder enige inhoudelijke beperking, kan niet worden beschouwd als een maatregel van bijkomstige of detailmatige aard en kan derhalve niet aan de minister worden gedelegeerd. Ofwel moet in de plaats van deze subdelegatie het ontwerp worden aangevuld met dergelijke criteria, ofwel moet de aard van de criteria die de minister zou kunnen vaststellen, nader worden omschreven.

Artikel 16

15. Artikel 16, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de bevoegde entiteit een beroep kan doen op derden om de vereiste controlegegevens te verkrijgen.

De draagwijdte van deze bepaling is niet geheel duidelijk. Ofwel wordt beoogd artikel 7, § 2, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 in herinnering te brengen, ofwel artikel 45, eerste lid, van dat decreet, maar in beide gevallen is artikel 16, tweede lid, van het ontwerp een overbodige bepaling die kan worden weggelaten.⁴

⁴ In het tweede geval is artikel 16, tweede lid, van het ontwerp bovendien wat misleidend, nu erin gewag wordt gemaakt van “derden”, terwijl in artikel 45, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 gewag wordt gemaakt van “controleorganen”, die bovendien erkend lijken te moeten worden (zie artikel 45, tweede lid, van dat decreet).

SLOTOPMERKING

16. Aan het ontwerp dient een uitvoeringsbepaling te worden toegevoegd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT