RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.269/1
van 23 maart 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten met toepassing van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’

Op 16 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten met toepassing van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 19 maart 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur, en Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 maart 2015.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling enkel in de aanhef van het ontwerp[1] gemotiveerd

> "door de omstandigheid dat landbouwers met ingang van 1 januari 2015 beheerovereenkomsten kunnen sluiten in het kader van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling; dat aan de betrokken landbouwers zo snel mogelijk duidelijkheid gegeven moet worden of ze in aanmerking komen voor het sluiten van een beheerovereenkomst, wat voor de diverse beheerpakketten de instapvoorwaarden, de beheervoorwaarden en de basisnormen zijn en hoeveel de beheervergoeding bedraagt zodat de betrokken landbouwers weten wat de gevolgen zijn van het sluiten van een beheerovereenkomst en de huidige rechtsonzekere situatie wordt opgehelderd".

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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.[2]

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot het regelen van de aanvraag en het sluiten van beheerovereenkomsten, bedoeld in verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 'inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de

[1] De stellers van het ontwerp dienen erop toe te zien dat de motivering van het spoedeisende karakter van dergelijke adviesaanvragen in de toekomst telkens ook in de adviesaanvraag wordt opgenomen, zoals artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State het voorschrijft.

[2] De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft zich derhalve niet toegespitst op het redactioneel en legistiek onderzoek van de om advies voorgelegde tekst. Niettemin kon naar aanleiding van het onderzoek van de tekst worden vastgesteld dat deze laatste op dat vlak diverse onvolkomenheden bevat die nopen tot een bijkomend nazicht van de tekst door de stellers ervan. Zo dient bv. in de artikelen 22, laatste lid, 4°, 25, laatste lid, 5°, en 31, laatste lid, 4°, te worden verwezen naar "artikel 3, § 2, 43°" i.p.v. naar "artikel 3, 43°" van het betrokken decreet van 18 juli 2003. In bv. artikel 133, § 2, van het ontwerp moet de verwijzing naar "artikel 46, § 2" van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014, worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 42, § 2" van dat besluit, en dient – zoals door de gemachtigde is bevestigd – in artikel 133, § 1, 4°, van het ontwerp te worden verwezen naar "hoofdstuk 4" i.p.v. naar "hoofdstuk 3". Eveneens met verwijzing naar de door de gemachtigde verstrekte toelichting vervange men in artikel 79, eerste lid, 1°, van het ontwerp de verwijzing naar "bijlage 6" door een verwijzing naar "bijlage 4". Ten einde in artikel 116, eerste lid, 4°, b), en in artikel 119, eerste lid, 4°, b), van het ontwerp, geen verwarring te laten ontstaan tussen de twee beoogde "mestdecreten" verdient het aanbeveling om de verwijzing naar "het mestdecreet van 23 januari 1991" te vervangen door een verwijzing naar het decreet van 23 januari 1991 'inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen'.

Raad'. In het ontwerp worden tevens bijzondere bepalingen opgenomen betreffende het verlengen, overnemen, omzetten, uitbreiden en vervangen van dergelijke beheerovereenkomst. Daarnaast worden de instap- en beheervoorwaarden alsmede de basisnormen vastgesteld voor diverse beheerpakketten en wordt de beheervergoeding geregeld.

4. Onder voorbehoud van hetgeen hierna wordt opgemerkt, kan voor de ontworpen regeling in beginsel rechtsgrond worden gevonden in diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014[3]. Mede op basis van de in dat verband door de gemachtigde verstrekte verduidelijking worden die bepalingen opgesomd in het tekstvoorstel dat *sub* 8 wordt gegeven voor het elfde lid van de aanhef van het ontwerp. De betrokken bepalingen kunnen worden geacht op hun beurt rechtsgrond te vinden in de bepalingen waarnaar wordt verwezen in het zesde tot het tiende lid van de aanhef.

5. Overeenkomstig artikel 20, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 bepaalt de minister voor elk beheerpakket "de basisnormen, de instapvoorwaarden en de beheervoorwaarden". In die bepaling wordt evenwel niet vermeld dat de minister ook bevoegd is om de bijbehorende beheervergoeding vast te stellen. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet geen andere bepaling die de minister daartoe bevoegd zou maken. Hieruit volgt dat er geen rechtsgrond is voor de bepalingen van het ontwerp waarin wordt gerefereerd aan dergelijke beheervergoeding, zijnde de artikelen 13, 16, 20, 23, 26, 29, 32, 35, 38, 41, 46, 49, 52, 55, 58, 61, 65, 68, 71, 74, 77, 80, 85, 88, 91, 94, 97, 100, 103, 106, 109, 112, 117, 120, 123 en 128. Tenzij er voor die bepalingen een expliciete rechtsgrond biedende bepaling zou worden tot stand gebracht en daartoe bijvoorbeeld artikel 20, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 zou worden aangevuld, kunnen de voornoemde artikelen niet in het ontwerp worden behouden.

6. Voor de wijze van afbakening van het beheergebied voor erosiebestrijding wordt in artikel 17 van het ontwerp gerefereerd aan artikel 59, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014[4]. Dergelijke wijze van gebiedsafbakening, die het optreden van de afdeling Land- en Bodembescherming, Ondergrond en Natuurlijke Rijkdommen van het Departement Leefmilieu, Natuur en Energie van de Vlaamse overheid impliceert, lijkt evenwel niet in overeenstemming te zijn met het bepaalde in artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014, dat de betrokken bepaling van het ontwerp tot rechtsgrond strekt.

7. In artikel 7, tweede lid, van het ontwerp, wordt verwezen naar bijlage 1 waarin bestaande beheerpakketten (PDPO III) worden vermeld die kunnen worden omgezet in een nieuw beheerpakket (PDPO III). De ontworpen bijlage wijkt op bepaalde punten af van de bijlage die bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 is gevoegd. In artikel 26, § 1,

---

[3] Besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 'tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten met toepassing van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling'.

[4] Besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 'tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid'.

tweede lid, van het laatstgenoemde besluit, wordt nochtans bepaald dat de omzetting alleen mogelijk is indien onder meer aan de voorwaarde is voldaan dat “in de nieuwe beheerovereenkomst (…) beheerpakketten [worden] opgenomen die zijn vermeld in de bijlage die bij dit besluit is gevoegd”. De minister is derhalve niet bevoegd om van de bijlage bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 af te wijken. De ontworpen regeling ontbeert bijgevolg ook op dat punt de nodige rechtsgrond.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. Rekening houdend met hetgeen *sub* 4 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond, redigere men het elfde lid van de aanhef van het ontwerp als volgt:

“Gelet op het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten met toepassing van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, artikelen 5, 7, § 2, 20, vierde lid, artikel 21, § 2, gewijzigd bij het besluit van […][5], en artikelen 25, 26, § 2, 27, § 2, 36, 39, 40, en 42, § 1;”.

Artikel 10

9. Luidens artikel 10 van het ontwerp ligt de in die bepaling beoogde kaart “ter inzage bij de maatschappij”. Door de gemachtigde werd bevestigd dat het de bedoeling is om de betrokken kaarten tevens op de website van de maatschappij te publiceren. Het verdient duidelijkheidshalve aanbeveling om dit uitdrukkelijk te vermelden in de tekst van het ontwerp. De laatste zin van artikel 10 van het ontwerp kan daartoe worden vervangen als volgt:

“Deze kaart ligt ter inzage bij de maatschappij en wordt tevens gepubliceerd op haar website.”

De laatste zin van de artikelen 81 en 125 van het ontwerp moet op dezelfde wijze worden vervangen.

[5] Artikel 21, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 zal worden gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering dat in ontwerpvorm het voorwerp uitmaakte van advies 57.231/1 van 13 maart 2015 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van artikel 1 en 21 en de bijlage van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten met toepassing van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’.

Artikelen 113 en 114

10. Hetgeen in de artikelen 113 en 114 van het ontwerp wordt bepaald, vloeit reeds voort uit artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014. Beide artikelen zijn derhalve overbodig. Hetzelfde geldt voor de in die bepalingen vervatte delegatie van bevoegdheid aan de minister. De artikelen 113 en 114 worden derhalve het best uit het ontwerp weggelaten.

Artikel 133

11. In artikel 133, § 2, 1°, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “de gegevens van de beheerder, vermeld in artikel 2, 1°”. In artikel 2, 1°, van het ontwerp, wordt evenwel melding gemaakt van “gegevens van de aanvrager”. Hierover ondervraagd, deelde de gemachtigde het volgende mee:

> “De term ‘beheerder’ werd gebruikt omdat degene die de omzetting vraagt reeds een ‘beheerovereenkomst’ had gesloten. Maar het is wellicht logischer dat verwezen [wordt] naar ‘de gegevens van de aanvrager, vermeld in artikel 2, 1°’. Artikel 7 en 8 van voorliggend ministerieel besluit kunnen dan best ook op dezelfde wijze worden aangepast.”

Met deze suggestie van de gemachtigde kan worden ingestemd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME