



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 58.423/3  
van 4 december 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse artikelen van het 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 en tot opheffing van diverse ministeriële besluiten’

Op 4 november 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse artikelen van het 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 en tot opheffing van diverse ministeriële besluiten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 november 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 december 2015.

\*

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.

\*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering is een aangepaste versie van een ontwerp waarover de Raad van State op 18 augustus 2015 reeds advies 57.823/1/V heeft gegeven. Met sommige van die aanpassingen wordt beoogd tegemoet te komen aan dat advies, maar voor andere aanpassingen is dat niet het geval. Die laatste aanpassingen kunnen als volgt worden samengevat.

Er wordt voorzien in de mogelijkheid van de aanwijzing van definitief vastgestelde historische permanente graslanden<sup>1</sup> als ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (zowel binnen als buiten speciale beschermingszones)<sup>2</sup> (artikel 3, 2°, van het ontwerp). Naar aanleiding van die mogelijkheid worden ook wijzigingen aangebracht in de ontworpen procedure voor de aanvraag tot correctie die door een landbouwer kan worden ingediend met betrekking tot de aanwijzing als ecologisch kwetsbaar blijvend grasland (artikel 3, 3°, van het ontwerp).

De regeling inzake erosiebestrijdingsmaatregelen voor percelen met een hoge en een zeer hoge erosiegevoeligheid wordt gewijzigd (artikelen 9, 10 en 11 van het ontwerp).

Artikel 3, 2°, van het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015, terwijl de overige aangehaalde bepalingen ervan in werking treden op 1 januari 2016 (artikel 14 van het ontwerp).

De Raad van State verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar advies 57.823/1/V.

3. De voormelde ontworpen bepalingen vinden, net als de overige bepalingen van het ontworpen besluit, rechtsgrond in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.<sup>3</sup> Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering, binnen de

---

<sup>1</sup> Bij artikel 1 van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de definitieve vaststelling van de kaarten van de historisch permanente graslanden in de landbouwstreek de Polders en houdende vaststelling van bijbehorende beschermingsbepalingen’, waarover de Raad van State op 5 november 2015 advies 58.253/1 heeft gegeven.

<sup>2</sup> Dit zijn de vogelrichtlijngebieden en habitatrichtlijngebieden.

<sup>3</sup> Ook de nieuwe ontworpen bepalingen blijken geen betrekking te hebben op essentiële elementen geregeld met betrekking tot de fundamentele beleidskeuzes inzake rechtstreekse betalingen aan landbouwers. Voor die elementen werd immers in adv.RvS 56.585/1/V van 27 augustus 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, uiteengezet dat ervoor geen rechtsgrond kon worden gevonden in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 en dat een optreden van de decreetgever vereist was.

bevoegdheden vermeld in artikel 6, § 1, V, en artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ten aanzien van de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van hetzelfde decreet en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 3, 2° en 3°

4. In het voormelde advies 58.253/1 heeft de Raad van State verwezen naar het voornemen dat werd uitgedrukt in de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering om een aantal historisch permanente graslanden die wel definitief worden vastgesteld, maar die niet worden beschermd overeenkomstig de artikelen 7 en 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 23 juli 1998 ‘tot vaststelling van nadere regels ter uitvoering van het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, te laten aanwijzen als ecologisch kwetsbaar blijvend grasland in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De Raad merkte daarover het volgende op (opmerking 2.2 van het advies):

“In zoverre uit deze aanhaling moet worden afgeleid dat er op de definitief vast te stellen kaarten graslanden voorkomen die van een bescherming via de natuurwetgeving worden uitgesloten, rijst de vraag hoe die uitsluiting zich verhoudt tot het bepaalde in artikel 9bis, § 7, van het decreet van 21 oktober 1997, waarin de Vlaamse Regering wordt opgedragen om te bepalen ‘voor welke graslanden er een verbod op het wijzigen van de vegetatie of een vergunning voor het wijzigen van de vegetatie van toepassing is’. De Vlaamse Regering doet er goed aan om in een verslag aan de Vlaamse Regering te verduidelijken of en eventueel waarom bepaalde graslanden op de kaarten worden opgenomen of weggelaten en op welke wijze zulks kan worden ingepast in de procedure van definitieve vaststelling van de kaarten, zoals beschreven in het voornoemde artikel 9bis, § 7, van het decreet van 21 oktober 1997. In voorkomend geval kan dan ook in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel worden verantwoord waarom graslanden buiten beschouwing worden gelaten en daardoor aan een verschillende beschermingsregeling zouden worden onderworpen.”

Het in die bisnota uitgedrukte voornemen wordt thans geformaliseerd in artikel 3, 2° en 3°, van het ontwerp, zonder dat de door de Raad van State gesuggereerde verantwoording met betrekking tot het verschillende niveau van bescherming in het licht van de voormelde decretale bepaling wordt gegeven. De Raad van State kan dan ook enkel aandrigen om die verantwoording op te nemen in een verslag aan de Vlaamse Regering bij het te nemen besluit, ook indien die reeds zou worden weergegeven naar aanleiding van de bekendmaking van het te nemen besluit waarop advies 58.253/1 betrekking heeft.

### Artikelen 9, 10 en 11

5. In de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt uiteengezet dat de erosie maatregelen die werden vastgesteld in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, aanleiding gaven tot problemen en dat, mede gelet op de maatregelen die ter zake zijn vastgesteld door andere lidstaten, een aantal bijstellingen wenselijk zijn. Op de vraag

hoe de nieuwe ontworpen erosiebestrijdingsmaatregelen voor percelen met een hoge en een zeer hoge erosiegevoeligheid zich verhouden tot het Europeesrechtelijke kader, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“[A]rtikel 94 van verordening 1306/2013 legt de lidstaten de verplichting op om minimumnormen vast te stellen om landbouwgrond in een goede landbouw- en milieuconditie te houden. De bijlage II van de vernoemde verordening legt strikt het kader vast waarbinnen de lidstaten normen moeten uitwerken. Bij het uitwerken van die normen moeten de lidstaten rekening houden met specifieke kenmerken van de gebieden, waaronder de bodem- en de klimaatgesteldheid, de bestaande landbouwsystemen, het grondgebruik, de vruchtwisseling, de landbouwpraktijken en de structuur van de landbouwbedrijven. De Europese wetgever biedt dus de lidstaten een kader waarbinnen zij, rekening houdend de specifieke omstandigheden in de lidstaat zelf, invulling kunnen geven aan de GLMC-normen opgenomen in de bijlage II.

Zo geeft bijlage II aan dat de lidstaten normen moeten vaststellen voor een minimaal grondbeheer om erosie tegen te gaan (GLMC 5). Hierbij is nog eens specifiek vermeld dat bij die normen rekening moet gehouden worden met de specifieke omstandigheden ter plaatse. Naast de specifieke norm gericht op het voorkomen van erosie, moeten de lidstaten ook een norm uitwerken voor minimale bodembedekking (GLMC 4), eveneens binnen het aspect Bodem en koolstofvoorraad van de bijlage II. Het voorzien van een minimale bodembedekking is trouwens ook een maatregel die bijdraagt tot het tegengaan van erosie. In die zin komen beide aspecten aan bod in het voorliggend BVR.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT