



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.256/1
van 24 november 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 3 april 2015 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 14 oktober 2016 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 3 april 2015 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 plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 november 2016. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Wouter PAS en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Marc RIGAUX en Michel TISON, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 november 2016.

*

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 om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe het ministerieel besluit van 3 april 2015 ‘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 plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling’ (hierna: ministerieel besluit van 3 april 2015) te wijzigen.

3. Behoudens wat betreft artikel 41 van het ontwerp, vinden de ontworpen bepalingen in beginsel rechtsgrond in de artikelen 7, § 2, 20, vierde lid, en 21, § 1, 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 plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling’.

Deze bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in de bepalingen waarnaar wordt verwezen in het zevende tot het elfde lid van de aanhef.

4. Artikel 41 van het ontwerp bepaalt dat bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 3 april 2015 wordt vervangen door bijlage 1 die bij dit besluit is gevoegd. Het betreft een tabel met vermelding van bestaande beheerpakketten (PDPO III) die omgezet kunnen worden in een nieuw beheerpakket (PDPO III) als vermeld in artikel 7.

Een minister beschikt enkel over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

Artikel 26, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014, door de gemachtigde aangeduid als rechtsgrond voor artikel 41 van het ontwerp, bevat enkel een delegatie aan de minister om de gegevens te bepalen die het verzoek tot omzetting minstens moet bevatten. Artikel 41 van het ontwerp kan daarin geen rechtsgrond vinden, evenmin als in artikel 42, § 1, lid 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 aangezien deze betrekking heeft op de omzetting van beheerpakketten die zijn aangegaan op grond van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 ‘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 plattelandontwikkeling’, en niet op de omzetting van beheerpakketten aangegaan onder PDPO III.

Bij gebreke aan een voldoende rechtsgrond, dient artikel 41 van het ontwerp bijgevolg te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen is opgemerkt aangaande de rechtsgrond, dient het twaalfde lid van de aanhef te worden aangepast.

6. In de aanhef moet nog melding worden gemaakt van het voorstel van het Instituut voor Natuur- en Bosonderzoek van 9 december 2015.

Artikel 6

7. In het ontworpen artikel 25, tweede lid, 10°, van het ministerieel besluit van 3 april 2015 moeten de woorden “ongewenst onkruid” worden vervangen door “ongewenst kruid”.

Artikelen 7 en 17

8. Door de wijziging die artikel 18 van het ontwerp aanbrengt aan artikel 81 van het ministerieel besluit van 3 april 2015 zijn er voortaan verschillende beheergebieden voor soortenbescherming. In het ontworpen artikel 31, eerste lid, 1°, van het ministerieel besluit van 3 april 2015 dienen de woorden “in het beheergebied” dan ook te worden vervangen door “in een beheergebied”.

Dezelfde opmerking geldt voor het ontworpen artikel 73, eerste lid, 1°, van hetzelfde besluit (artikel 17 van het ontwerp).

Artikel 19

9. In het ontworpen artikel 81/1, zevende lid, vervange men de woorden “voor als” door “als”.

Artikelen 20 en 27 tot 30

10. Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom in de ontworpen artikelen 84, eerste lid, 4°, 112/2, eerste lid, 3°, 112/5, eerste lid, 3°, 112/8, eerste lid, 3°, en 112/11, eerste lid, 2°, van het ministerieel besluit van 3 april 2015 (artikelen 20, 2° en 27 tot 30 van het ontwerp), het nodig is te bepalen dat “het perceel is geschikt om het beheerpakket op toe te passen volgens de beoordeling van de maatschappij”. De gemachtigde antwoordde:

“Deze instapvoorwaarde was reeds opgenomen bij diverse beheerpakketten binnen de beheerdoelstelling soortenbescherming (zie artikel 99, 102, 105, 108, 111). Omwille van conformiteit en omdat specifiek voor de beheerdoelstelling soortenbescherming het belang van de beoordeling door de Maatschappij groot is, lijkt het aangewezen deze instapvoorwaarde bij alle beheerpakketten vermeld onder afdeling 5 expliciet op te nemen. Voorgesteld wordt om de huidige formulering te behouden.”

Het hanteren van deze instapvoorwaarde geldt enkel voor bepaalde beheerpakketten en niet voor alle beheerpakketten vermeld onder afdeling 5. Uit het gegeven dat deze instapvoorwaarde niet wordt vermeld bij een aantal beheerpakketten zou ten onrechte kunnen worden afgeleid dat de maatschappij voor die beheerpakketten niet meer over een discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikt indien op het eerste gezicht aan de andere instapvoorwaarden is voldaan. Aangezien dit wellicht niet de bedoeling is, zoals kan worden afgeleid uit het antwoord van de gemachtigde, en het om een fundamenteel aspect van de regeling gaat, verdient het aanbeveling de tekst te verduidelijken, bijvoorbeeld door aan het begin van afdeling 5 een algemene bepaling in die zin op te nemen.

Artikel 24

11. Men vervange de inleidende zin van artikel 24 als volgt: “In artikel 96, tweede lid van hetzelfde besluit wordt punt 3° vervangen door wat volgt:”.

Artikel 34

12. Luidens het ontworpen artikel 122, eerste lid, 4°, van het ministerieel besluit van 3 april 2015 geldt als instapvoorwaarde van het beheerpakket fosfaatuitmijning akkerland, onder meer, dat het perceel geschikt is om het beheerpakket op toe te passen volgens de beoordeling van een deskundige.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het Agentschap voor Natuur en Bos (ANB) stelt het beheergebied voor deze maatregel voor. Omdat binnen het voorgesteld beheergebied percelen kunnen liggen die niet geschikt zijn om de maatregel toe te passen, zal het ANB de maatschappij (VLM) een laag van geschikte percelen bezorgen zodat de VLM dergelijke aanvragen éénduidig kan beoordelen.”

Uit dit antwoord zou kunnen worden afgeleid dat de bevoegdheid van de minister om het beheergebied fosfaatontmijning akkerland vast te stellen op voorstel van het Agentschap van Natuur en Bos wordt gedelegeerd aan een deskundige “van het Agentschap voor Natuur en Bos”, wat niet kan worden aanvaard. De laag van geschikte percelen dient in ieder geval, overeenkomstig artikel 21, §1 en §2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014, door de minister te worden afgebakend als het beheergebied fosfaatontmijning akkerland.

Artikelen 40 en 47

13.1. Het ontworpen artikel 132, tweede lid, van het ministerieel besluit van 3 april 2015 heeft een terugwerkend effect voor de bedragen betaald vanaf 1 januari 2016.

Gevraagd hoe het verlenen van deze terugwerkende kracht aan deze reglementaire bepaling kan worden verantwoord, antwoordde de gemachtigde:

“Deze bepaling heeft inderdaad een terugwerkend effect. Dit kan als volgt gemotiveerd worden:

Via het 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, werden de verplichte erosiebestrijdingsmaatregelen gewijzigd via artikel 9. Deze wijziging had uitwerking met ingang van 1 januari 2016 (zie artikel 14 van het voormelde Besluit).

Als gevolg van deze inhoudelijke wijziging van de erosiebestrijdingsmaatregelen, moeten landbouwers vanaf 1 januari 2016 bepaalde verplichte erosie maatregelen toepassen, afhankelijk van de erosiegevoeligheid van een perceel en van de gekozen hoofdteelt. De nieuwe regeling maakt het voor het eerst mogelijk dat landbouwers de flexibiliteit hebben om naargelang de bodem-, weers- en teeltomstandigheden en op basis van hun expertise en deze van specialisten ter zake, een gepast maatregelenpakket uit te voeren. Landbouwers kunnen bovendien bepaalde beheerovereenkomsten gebruiken om te voldoen aan bepaalde verplichte erosiebestrijdingsmaatregelen binnen de randvoorwaarden.

Beheerovereenkomsten zijn opgenomen in het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling binnen de agromilieuklimaatmaatregelen. Agromilieuklimaatmaatregelen mogen volgens artikel 28 van Verordening EU 1305/2013 nooit zaken die onder de randvoorwaarden vallen, vergoeden. Vandaar bestaat de noodzaak om een regeling op te stellen die het mogelijk maakt om de vergoeding voor beheerovereenkomsten te verlagen in de gevallen waarbij landbouwers kiezen om hun beheerovereenkomst te gebruiken voor de verplichte erosiebestrijdingsmaatregelen.

Het is evident dat de regeling voor het verlagen van de vergoedingen moet ingaan op hetzelfde moment als de wijziging van de verplichte erosiebestrijdingsmaatregelen om te vermijden dat er onrechtmatige steun wordt verleend.

Concreet betekent dit dat de verlaagde vergoeding enkel van toepassing zal zijn als een landbouwer er in een welbepaald jaar voor kiest om zijn bestaande beheerovereenkomst te gebruiken als verplichte erosiebestrijdingsmaatregel voor dat jaar. Hij zal dit zo kunnen aangeven in zijn verzamelaanvraag bij het Departement Landbouw en Visserij. Dit is een vrije keuze die landbouwers jaarlijks kunnen maken. In het geval de landbouwer zijn beheerovereenkomst niet wenst te gebruiken om te voldoen aan de verplichte erosiebestrijdingsmaatregelen en dit ook zo aangeeft in de verzamelaanvraag, zal de volledige beheervergoeding uitbetaald worden.

De betrokken landbouwers werden van deze regeling reeds op de hoogte gebracht via een mailing verstuurd op 26 februari 2016.

Voorgesteld wordt om de huidige formulering te behouden.”

In de mate de verplichting tot het verlenen van terugwerkende kracht voortvloeit uit artikel 28, lid 3, van de Verordening 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’, kan de terugwerkende kracht van de regeling, die bovendien reeds werd gecommuniceerd aan de betrokkenen, worden aanvaard.

13.2. Dezelfde opmerking geldt *mutatis mutandis* voor de terugwerkende kracht die door artikel 47 van het ontwerp wordt verleend aan het ontworpen artikel 130/1 van het ministerieel besluit van 3 april 2015 (artikel 39 van het ontwerp).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH