



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.714/1
van 6 juni 2023

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling’

Op 30 mei 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 1 juni 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 juni 2023.

*

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 spoedeisende karakter in de adviesaanvraag gemotiveerd door het gegeven dat

“landbouwers met ingang van 1 januari 2023 beheerovereenkomsten kunnen sluiten in het kader van Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013.

Aan de betrokken landbouwers moet zo snel mogelijk duidelijkheid gegeven worden of ze in aanmerking komen voor het sluiten van een beheerovereenkomst. Aan de betrokken landbouwers moet zo snel mogelijk een ontwerpovereenkomst kunnen bezorgd worden met vermelding van de wettelijke instapvoorwaarden, de beheervoorwaarden en de basisnormen per beheerpakket en de beheervergoedingen. Ook voor de bescherming van het milieu en de biodiversiteit is dit belangrijk. Voor beheerovereenkomsten die afliepen op 31/12/2022 bestaat het risico dat aangelegde bufferstroken, perceelsranden enz. worden gescheurd en de milieukundige meerwaarde teniet gedaan wordt.

Voor verschillende beheerpakketten zijn ook beheervoorwaarden opgenomen in het ontwerp ministerieel besluit die vóór een bepaalde datum moeten uitgevoerd worden. Sommige beheervoorwaarden moeten uitgevoerd worden in het voorjaar. Een spoedige definitieve goedkeuring van het ontwerp ministerieel besluit tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling conform het strategisch GLB-plan voor de periode 2023-2027 is bijgevolg gewenst.”

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de 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.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het wettelijk kader voor het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten wordt hernieuwd naar aanleiding van de indiening en goedkeuring van het Strategisch GLB-plan¹ voor Vlaanderen voor de periode 2023-2027. De beheerovereenkomsten zijn als interventie opgenomen in dit plan en kunnen hierdoor rekenen op Europese cofinanciering vanaf 2023. De

¹ Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

nadere regels voor het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten in de periode 2023-2027 vormen het voorwerp van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling’. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt verdere uitvoering te geven aan het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 en bevat een aantal bepalingen met betrekking tot de duur van de beheerovereenkomsten, de overname, de omzetting, de uitbreiding, de vervanging en de afwijking van beheerovereenkomsten, de beheergebieden en de beheerpakketten.

4.1. Het ontwerp van ministerieel besluit vindt rechtsgrond in de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 waarvan melding wordt gemaakt in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp.² Wel wordt soms melding gemaakt van een bepaald lid of bepaalde leden van een artikel van dat besluit, terwijl ook nog andere, niet vermelde onderdelen van het betrokken artikel de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken. Zo biedt niet enkel artikel 44, tweede lid, van het besluit rechtsgrond, maar ook het eerste en het derde lid van die bepaling, voor respectievelijk de artikelen 6 (in verband met beheerovereenkomsten die aanvangen op 1 januari 2023) en 4 (in verband met de gegevens van de aanvraag om een beheerovereenkomst te sluiten) van het ontwerp.³ Daarnaast biedt ook artikel 42, vierde lid, van het besluit rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp in verband met de wijziging van de aanvraag om een beheerovereenkomst te sluiten. Van het voornoemde artikel 42, vierde lid, moet derhalve ook nog melding worden gemaakt in de aanhef van het ontwerp. De verwijzing naar “artikel 16, derde lid”, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023, lijkt daarentegen te moeten worden vervangen door de verwijzing naar “artikel 16, tweede lid”, van het voornoemde besluit, waarin de minister wordt opgedragen voor elk beheerpakket de basisnormen, de instapvoorwaarden en de beheervoorwaarden te bepalen.

4.2. De bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 mei 2023 die de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekken, vinden op hun beurt rechtsgrond in de decretale bepalingen waarnaar wordt verwezen na de eerste twee streepjes in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp. De vermelding van artikel 57*bis* van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, na het tweede streepje in de voornoemde rubriek, lijkt evenwel niet relevant te zijn en wordt dan ook het best achterwege gelaten.⁴

² Het onderzoek van de rechtsgrond is mede gebeurd op basis van een door de gemachtigde meegedeelde rechtsgrondentabel.

³ In de aanhef van het ontwerp wordt derhalve het best verwezen naar het gehele artikel 44 van het betrokken besluit.

⁴ Artikel 57*bis* van het decreet van 21 oktober 1997, luidt: “Personen die ingevolge hun ambt of in opdracht van de overheid werken ten behoeve van aangelegenheden die ressorteren onder dit decreet of zijn uitvoeringsbesluiten, mogen in functie van hun opdracht onroerende eigendommen, met uitzondering van woningen en gebouwen bestemd voor privé of bedrijfsactiviteiten, betreden om er opmetingen en onderzoeken te verrichten. Zij dienen zich te legitimeren en moeten in staat zijn bewijs te leveren van hun opdracht. De Vlaamse regering kan hiertoe nadere regels vaststellen.”

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De verwijzingen in de rubriek “Rechtsgronden” dienen te worden afgestemd op hetgeen onder de randnummers 4.1 en 4.2 is opgemerkt met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp.

6. In artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, wordt bepaald dat, wanneer met toepassing van het eerste lid, 3°, van dat artikel, om spoedbehandeling van een adviesaanvraag over een ontwerp van reglementair besluit wordt verzocht, de motivering van het spoedeisende karakter die in de adviesaanvraag wordt opgegeven, in de aanhef van het ontwerp wordt overgenomen. In de rubriek “Vormvereisten” van het om advies voorgelegde ontwerp wordt het spoedeisende karakter van de adviesaanvraag gemotiveerd in bewoordingen die afwijken van de in de adviesaanvraag opgenomen motivering. Ter inachtneming van artikel 84, § 1, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, moet de redactie van de motivering van de spoedeisendheid in de aanhef van het ontwerp in overeenstemming worden gebracht met die van de motivering in de adviesaanvraag.

Artikel 1

7. In artikel 1, 3°, van het ontwerp, moeten de woorden “als vermeld in artikel 1, eerste lid, 11°,” worden vervangen door de woorden “als vermeld in artikel 1, 10°,”.

Artikel 4

8. In artikel 4, 1°, b), van het ontwerp, dient te worden melding gemaakt van “het decreet van 22 december 2006” (niet: “2016”) ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’. Ook in artikel 7, eerste lid, 1°, b), van het ontwerp, dient de verwijzing naar het decreet van 22 december 2006 te worden gecorrigeerd.

Artikel 18

9. Zoals door de gemachtigde is bevestigd, moet in de inleidende zin van artikel 18, tweede lid, 2°, van het ontwerp, worden geschreven “wordt op één van de volgende wijzen” in plaats van “wordt op de volgende wijze”. Eenzelfde correctie dient te worden aangebracht in de inleidende zin van de artikelen 42, tweede lid, 2°, 45, tweede lid, 2°, 48, tweede lid, 2°, en 51, tweede lid, 3°, van het ontwerp.

10. In artikel 18, tweede lid, 2°, a), 1), ii), van het ontwerp, wordt het begrip “polders” vermeld.⁵ De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

“De term polders wordt niet gedefinieerd in voorliggend besluit. Met polders wordt de landbouwstreek ‘Polders’ bedoeld conform het Koninklijk besluit van 24 februari 1951 houdende grensbepaling van de landbouwstreken van het Rijk (zoals gewijzigd door de koninklijke besluiten van 15 juli 1953, 8 maart 1968 en 15 februari 1974).”

Ter wille van de duidelijkheid kan worden overwogen om de lijst met definities in artikel 1 van het ontwerp aan te vullen met een omschrijving van het begrip “polders”. Daartoe kan in voorkomend geval worden volstaan met een verwijzing naar het door de gemachtigde aangehaalde koninklijk besluit.

Artikel 30

11. Aan het einde van de inleidende zin van artikel 30, tweede lid, 2°, van het ontwerp, moet worden geschreven “Deel A en B worden op de volgende wijze beheerd:”.

Artikel 39

12. In artikel 39, derde lid, van het ontwerp, moeten de woorden “vermeld in artikel 39,” worden vervangen door de woorden “vermeld in artikel 38,”.

Artikel 88

13. Naar analogie van diverse andere bepalingen van het ontwerp vulle men de inleidende zin van artikel 88, tweede lid, 2°, aan met de zinsnede “..., waarbij de wijze van beheer wordt bepaald in de beheerovereenkomst:”.

Artikel 92

14. In artikel 92, eerste lid, 2°, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van het begrip “erfbeplanting”.⁶ De gemachtigde lichtte dat begrip toe als volgt:

“De term erfbeplanting wordt niet gedefinieerd in voorliggend besluit. Met erfbeplanting wordt alle beplanting op en rondom het erf bedoeld. Concreet gaat het om kleine landschapselementen die liggen op percelen met bedrijfsgebouwen. Deze percelen worden als niet-subsidiabel beschouwd voor zowel inkomenssteun, ecoregelingen als agromilieuklimaatmaatregelen (waaronder ook de beheerovereenkomsten).”

⁵ Het begrip “polders” komt in nog andere bepalingen van het ontwerp voor (zie de artikelen 33, tweede lid, 2°, a), 1), ii, tweede streepje, en 36, tweede lid, 2°, a), 1), i) en ii), telkens na het tweede streepje).

⁶ Het begrip “erfbeplanting” komt in nog andere bepalingen van het ontwerp voor (zie de artikelen 95, eerste lid, 1°, 98, eerste lid, 1°, 101, eerste lid, 1°, 104, eerste lid, 1°, en 106, tweede lid, 2°).

Ter wille van de duidelijkheid zou het betrokken begrip evenzeer het best nader worden omschreven in artikel 1 van het ontwerp.

Bijlagen

15. Aan het einde van het opschrift van bijlage 10 moeten de woorden “als vermeld in artikel 112” worden vervangen door de woorden “als vermeld in artikel 111”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME