



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.053/1
van 20 oktober 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
subsidiëring van bebossing’

Op 18 september 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de subsidiëring van bebossing’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 8 oktober 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Chantal BAMPS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 oktober 2020.

*

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 besluit van de Vlaamse Regering sterkt ertoe de subsidiëring van de bebossing van gronden in het Vlaamse Gewest te regelen.

Het ontwerp is onderverdeeld in zes hoofdstukken.

Hoofdstuk 1 omvat de algemene bepalingen en regelt de voorwaarden om in aanmerking te kunnen komen voor de subsidies (artikelen 1 tot 4 van het ontwerp); hoofdstuk 2 bepaalt het bedrag van de subsidie (artikel 5); hoofdstuk 3 regelt de procedure voor de aanvraag, de toekenning en de uitbetaling van de subsidie (artikelen 6 tot 8); hoofdstuk 4 regelt de controle en de terugvordering van de subsidies (artikelen 9 en 10); hoofdstuk 5 bevat een aantal wijzigingsbepalingen, waardoor respectievelijk het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 ‘betreffende het verlenen van subsidies voor bebossing en voor herbebossing’ (artikelen 11 tot 15) en het besluit van de Vlaamse Regering van 14 juli 2017 ‘betreffende de subsidiëring van de planning, de ontwikkeling en de uitvoering van het geïntegreerd natuurbeheer’ (artikelen 16 en 17) worden gewijzigd; hoofdstuk 6 behelst slotbepalingen, waarbij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019 ‘houdende subsidiëring van grondwaardeverlies bij bebossing, ondersteund door de inkomsten van de bosbehoudsbijdrage in geval van ontbossing’ wordt opgeheven (artikel 18), een overgangsmaatregel wordt uitgewerkt (artikel 19) en de minister, bevoegd voor Leefmilieu, wordt gemachtigd om de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 en het te nemen besluit te coördineren met inachtneming van de wijzigingen die daarin uitdrukkelijk of stilzwijgend zijn aangebracht tot aan het tijdstip van de coördinatie (artikel 20).

Het te nemen besluit is bedoeld om in werking te treden op de datum van de ondertekening ervan (artikel 21).

3.1. Uit de rubriek ‘Rechtsgrond’ van de aanhef blijkt dat voor de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en in de artikelen 13, § 2, 16*bis*, § 1, 16*decies*, § 1, tweede lid, § 2, vijfde lid, en § 4, 16*duodecies*, 4^o, en 16*sedecies* van het decreet van 2 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: Natuurdecreet).

3.2.1. Voor de artikelen 1 tot 10 van het ontwerp kan rechtsgrond worden ontleend aan artikel 13, § 2, van het Natuurdecreet.

3.2.2. De artikelen 11 tot 15 van het ontwerp wijzigen het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015. In de aanhef van dat besluit werd artikel 87 van het Bosdecreet van 13 juni 1990 als rechtsgrond biedende bepaling aangewezen.

Gevraagd naar de verhouding tussen artikel 87 van het Boswetboek en artikel 13 van het Natuurdecreet, antwoordde de gemachtigde:

“Gelet op het feit dat er een integratieoefening lopende is van het Bosdecreet in het Natuurdecreet, werd ervoor geopteerd om de rechtsgrond van het Natuurdecreet te gebruiken (rekening houdend met het feit dat het bosdecreet deze legislatuur wellicht nog zal verdwijnen). Bovendien werden subsidies voor bos steeds opgehangen aan artikel 13 natuurdecreet in het verleden, en deze lijn wensen wij dan ook aan te houden.

Het lijkt dat ook deze bepaling moet worden aangehouden als rechtsgrond voor de overgangsbepaling.”

Bij de totstandkoming van het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 werd rechtsgrond ontleend aan artikel 87 van het Boswetboek, hetgeen de stelling van de gemachtigde dat subsidies voor bos in het verleden steeds hun grondslag vonden in artikel 13 van het Natuurdecreet, lijkt te weerleggen. Bovendien dient te worden benadrukt dat de delegaties vervat in voornoemde bepalingen inhoudelijk niet volledig overeenstemmen, nu de machtiging in artikel 87 van het Boswetboek beter aansluit bij de finaliteit van de door het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 vastgestelde regeling. Tot slot dient nog te worden vastgesteld dat, niettegenstaande een zogenaamde integratieoefening lopende zou zijn van het Bosdecreet in het Natuurdecreet, de voormelde rechtsgrond biedende bepaling nog niet is opgeheven. Bijgevolg kan voor de artikelen 11 tot 15 van het ontwerp nog steeds rechtsgrond worden ontleend aan artikel 87 van het Boswetboek.

De stellers van het ontwerp dienen er evenwel rekening mee te houden dat, eenmaal het Bosdecreet in het Natuurdecreet zal zijn geïntegreerd, er voor de ontworpen regeling een deugdelijke rechtsgrond voorhanden zal moeten zijn.

3.2.3. Voor de artikelen 16 en 17 van het ontwerp biedt artikel 16 *sedecies* van het Natuurdecreet rechtsgrond.

3.2.4. Artikel 18 van het ontwerp kan rechtsgrond vinden in artikel 17 van het decreet van 21 december 2001 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2002’.

3.2.5. De overgangsmaatregelen in artikel 19 van het ontwerp met betrekking tot de aanvragen van subsidies voor bebossing en het verlies van grondwaarde met toepassing van de besluiten van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 en 28 juni 2019 kunnen rechtsgrond vinden in, enerzijds, artikel 87 van het Boswetboek en, anderzijds, artikel 17 van het decreet van 21 december 2001.

3.2.6. Voor artikel 20 van het ontwerp kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de rechtsgrond biedende bepalingen van de besluiten waarvan de coördinatie wordt beoogd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.1 tot 3.2.6 dient onder de rubriek “Rechtsgrond” te worden verwezen naar artikel 87 van het Boswetboek en naar artikel 17 van het decreet van 21 december 2001 en dienen de verwijzingen naar de artikelen *16bis*, § 1, *16decies*, § 1, tweede lid, *16decies*, § 2, vijfde lid, en *16decies*, § 4, van het Natuurdecreet te worden geschrapt.

Artikel 3

5. Gevraagd wat dient te worden verstaan onder de begrippen “industriegebied in de ruime zin” en “agrarisch gebied in de ruime zin” in respectievelijk artikel 3, § 2, 3^o en 7^o, van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde dat deze begrippen op respectievelijk alle gebieden bestemd voor industrie en bedrijvigheid en alle gebieden bestemd voor land- en tuinbouw betrekking hebben en dienovereenkomstig in het ontwerp zullen worden verduidelijkt.

Met dit voorstel kan worden ingestemd.

Artikel 9

6. Artikel 9, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de gemachtigde personeelsleden van het agentschap en de Vlaamse overheid en ook de personen die ze aanstellen, “een controle ter plaatse” kunnen uitvoeren.

Volgens de gemachtigde wordt met “een controle ter plaatse”, “de locatie waar de bebossing zou plaatsvinden volgens de aanvraag” bedoeld.

De ontworpen bepaling kan in die zin worden verduidelijkt.

Artikel 10

7. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt enerzijds dat de subsidies die verkregen zijn op basis van het te nemen besluit, volledig worden teruggevorderd als de voorwaarden, vermeld in de artikelen 3 en 4, niet zijn nageleefd of als daarvoor niet de nodige garanties aanwezig zijn en, anderzijds, dat de teruggevorderde bedragen gestort worden op een rekening van het Vlaamse Gewest die het agentschap aanwijst, binnen een maand nadat de aanvrager met een beveiligde zending in gebreke is gesteld, en de wettelijke intresten beginnen te lopen vanaf het verstrijken van de betalingstermijn.

De gemachtigde heeft bevestigd dat deze bepaling conform is met artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de

gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof⁷ en stelt voor dit te verduidelijken in het ontwerp.

Met deze suggestie kan worden ingestemd.

Artikel 19

8. In artikel 19 van het ontwerp wordt verwezen naar “de besluiten vermeld in artikel 11 en artikel 25”.

Het ontwerp bevat echter geen artikel 25. De gemachtigde verduidelijkt dat de verwijzing betrekking heeft op, enerzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 en, anderzijds, het besluit van de Vlaamse Regering van 28 juni 2019.

De tekst van artikel 19 van het ontwerp dient te worden aangepast in de door de gemachtigde vermelde zin.

Artikel 20

9. Artikel 20 van het ontwerp bepaalt dat de minister, bevoegd voor Leefmilieu, wordt gemachtigd de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 en van het te nemen besluit te coördineren met inachtneming van de wijzigingen die daarin uitdrukkelijk of stilzwijgend zijn aangebracht tot aan het tijdstip van de coördinatie.

Vooreerst dient te worden vastgesteld dat in aanwijzing 269 van de “Omzendbrief betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4” uitdrukkelijk wordt gesteld dat in eigenlijke zin alleen wetten en decreten worden gecoördineerd of gecodificeerd, terwijl regeringsbesluiten en ministeriële besluiten in beginsel niet worden gecoördineerd of gecodificeerd, maar worden vervangen door nieuwe besluiten.

De in artikel 20 van het ontwerp aan de minister verleende machtiging heeft tot gevolg dat naast de bestaande (te coördineren) besluiten van de Vlaamse Regering, die door de minister niet kunnen worden opgeheven, een ministerieel besluit tot stand wordt gebracht met dezelfde inhoud als de te coördineren besluiten, met dien verstande dat in laatstgenoemde tekst rekening is gehouden met de wijzigingen die in de te coördineren besluiten hetzij uitdrukkelijk, hetzij impliciet in het verleden zijn aangebracht. Naar het oordeel van de Raad van State, afdeling Wetgeving, kunnen de oorspronkelijke besluiten en de gecoördineerde tekst echter niet tegelijk van kracht zijn, gelet op de inhoudelijke verschillen tussen eerstgenoemde besluiten en de gecoördineerde tekst, en bovendien rekening houdend met de verschillende plaats die de betrokken besluiten innemen in de hiërarchie der rechtsnormen. Een dergelijke werkwijze zou immers nefast zijn voor de rechtszekerheid. Een meer rechtszekere oplossing zou erin kunnen bestaan dat aan de bevoegde minister wordt opgedragen om een *voorstel* van coördinatie van de twee besluiten op te stellen en voor te leggen aan de Vlaamse Regering, dat vervolgens door de Vlaamse Regering kan worden aangenomen in de vorm van een verordenend besluit en waarbij dan tevens de oorspronkelijke, gecoördineerde besluiten worden opgeheven.

Artikel 21

10. Artikel 21 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit in werking treedt op de datum van de ondertekening ervan door de Vlaamse Regering.

Gevraagd of deze bepaling bijgevolg terugwerkende kracht impliceert, antwoordde de gemachtigde:

“Dit artikel bepaalt inderdaad dat het besluit in werking treedt op de dag van ondertekening. Deze bepaling wijkt af van de standaard praktijk waar een besluit tien dagen na publicatie in werking treedt. Reden voor deze afwijkende bepaling is dat we willen dat de mensen maximaal en zo snel mogelijk gebruik kunnen maken van de nieuwe subsidie en dit voor het eerstkomende plantseizoen dat start midden oktober.”

Deze regeling strookt niet met de vereisten inzake rechtszekerheid en transparantie van de regelgeving. Zolang het te nemen besluit niet is bekendgemaakt weten de rechtzoekenden niet wanneer het door de Vlaamse Regering werd ondertekend en kunnen zij evenmin weten dat het in werking is getreden. Bovendien zal het besluit noodzakelijkerwijze bekendgemaakt worden na de ondertekening ervan, zodat daardoor ook feitelijk terugwerkende kracht zou worden verleend aan het te nemen besluit.

Om de inwerkingtreding van het ontworpen besluit op een meer rechtszekere wijze te regelen, wordt het best geopteerd voor de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten (zijnde tien dagen na de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*). In dat geval dient artikel 21 uit het ontwerp te worden weggelaten. Indien er evenwel voor zou worden gekozen om het ontworpen besluit in werking te laten treden op de dag van de bekendmaking ervan in het *Belgisch Staatsblad*, zullen er specifieke redenen moeten bestaan die kunnen verantwoorden waarom wordt afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten.

Artikel 28

11. Artikel 28 van het ontwerp dient te worden hernummerd tot artikel 22.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME