



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 65.935/1
van 7 mei 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2014 betreffende de landinrichting, wat betreft de beheerovereenkomsten, de dienstenvergoedingen en de beheervisie’

Op 9 april 2019 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 het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2014 betreffende de landinrichting, wat betreft de beheerovereenkomsten, de dienstenvergoedingen en de beheervisie’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Helena KETS, toegevoegd griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 mei 2019.

*

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 strekt ertoe diverse wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2014 ‘betreffende de landinrichting’. Dit laatste besluit strekt tot uitvoering van het decreet van 28 maart 2014 ‘betreffende de landinrichting’ (hierna: Landinrichtingsdecreet) en bevat nadere regels met betrekking tot de toepassing van beheerovereenkomsten, dienstenvergoedingen en het inzetten van deze instrumenten aan de hand van een beheervisie. De ontworpen wijzigingen van het besluit van 6 juni 2014 zijn in hoofdzaak bedoeld als een verduidelijking en specificatie van de bevoegdheden en de taakverdeling tussen de bestuurlijke niveaus die betrokken zijn bij de inrichting van de open ruimte en inzake de voorwaarden voor de begunstigden.

3. De ontworpen regeling kan worden geacht een voldoende rechtsgrond te vinden in de bepalingen van het Landinrichtingsdecreet waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp.

VORMVEREISTEN

4. Aan de gemachtigde werd de vraag voorgelegd of de ontworpen regeling werd aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: VWEU). De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Het ontwerp werd niet aangemeld bij de Europese Commissie. De beheervergoedingen en de dienstenvergoedingen vallen onder de de-minimisregeling, zoals bepaald in

- de landbouw de-minimisverordening nr. 1408/2013, die van toepassing is op steun voor activiteiten die verband houden met de productie van landbouwproducten,
- de algemene de-minimisverordening nr. 1407/2013, die van toepassing is op steun voor andere economische activiteiten.”

Het valt volgens de Raad van State, afdeling Wetgeving, niet op het eerste gezicht uit te sluiten dat de in het ontwerp uitgewerkte regeling staatssteun betreft waarvoor aanmelding bij de Europese Commissie vereist is. Het verdient daarom aanbeveling dat in de aanhef van het ontwerp uitdrukkelijk zou worden verwezen naar de door de gemachtigde in zijn antwoord vermelde verordeningen. Daarbij zal er uiteraard op moeten worden toegezien dat effectief wordt voldaan aan de in de betrokken verordeningen vervatte voorwaarden. Zo zal er onder meer op moeten worden gelet dat de toekenning van een vergoeding gebeurt met uitdrukkelijke verwijzing

naar de de-minimisvrijstelling en moet er ook rekening mee worden gehouden dat andere subsidies en financieringsvormen ten voordele van de betrokken aanvragers moeten worden gecumuleerd voor de toepassing van de de-minimisverordening.¹

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

5. Het ontwerp bevat verschillende bepalingen waarin bevoegdheden worden gedelegeerd aan de minister. Daarbij gaat het in het bijzonder om artikel 1, 1^o (ontworpen artikel 2.1.2.1, § 1, eerste lid, van het besluit van 6 juni 2014), artikel 1, 5^o (ontworpen artikel 2.1.2.1, § 4, eerste lid), artikel 1, 9^o (ontworpen artikel 2.1.2.1, § 6, tweede zin), artikel 4, 3^o (ontworpen artikel 2.1.2.4, § 3, eerste lid, derde zin), en artikel 6, 1^o (ontworpen artikel 5.1.1.2, § 1, tweede lid).²

Delegatie van (verordenende) bevoegdheden aan een minister is niet bij voorbaat ontoelaatbaar. Wel kunnen die bevoegdheden in beginsel uitsluitend op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden betrekking hebben. Aan de gemachtigde werd gevraagd of dit het geval is voor de in het ontwerp vervatte delegaties aan de minister. De gemachtigde antwoordde:

“Het ontworpen artikel 2.1.2.1, § 1, eerste lid, voorziet dat de minister nadere regels bepaalt over de beheermaatregelen en de bijbehorende beheervergoeding.

In het ministerieel besluit zullen de concrete beheermaatregelen en de beheervergoeding worden bepaald. Het gaat bijvoorbeeld over het moment waarop een strook ingezaaid of gemaaid moet worden / de breedte van een strook / welke activiteiten op de strook mogen worden uitgevoerd / dat er geen meststoffen of bodemverbeteringsmiddelen mogen worden gebruikt op de strook / dat de stambasis van een landschapselement moet beschermd worden tegen vraatschade door vee /

De beheermaatregelen en de beheervergoeding door de minister worden opgenomen in beheerpakketten – dit is het een geheel van beheermaatregelen die tegemoetkomen aan een specifieke beheerdoelstelling. In een landinrichtingsplan, een inrichtingsnota of een beheersvisie zal bepaald worden welke beheerpakketten ingezet kunnen worden in het concrete gebied waarvoor het landinrichtingsplan, de inrichtingsnota of de beheersvisie werd opgemaakt. *In concreto* wordt dus bij de vaststelling van een landinrichtingsplan, een inrichtingsnota of beheersvisie door het bevoegde beleidsniveau (Vlaamse Regering, provincie of gemeente) beslist welke maatregelen kunnen ingezet worden en welke budgetten hier tegenover staan.

¹ Artikel 6 van verordening (EU) nr. 1407/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘betreffende de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimisteun’ en artikel 6 van verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 ‘inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimisteun in de landbouwsector’.

² Sommige van de betrokken delegatiebepalingen lijken elkaar te overlappen, zoals die in het ontworpen artikel 2.1.2.1, § 1, eerste lid (artikel 1, 1^o, van het ontwerp), en die in het ontworpen artikel 5.1.1.2, § 1, tweede lid (artikel 6, 1^o, van het ontwerp). Er zal dus het best worden nagegaan of alle delegatiebepalingen nodig zijn en in het ontwerp moeten worden behouden.

Daarnaast bepaalt artikel 2.1.2.2 van het besluit landinrichting de wijze waarop de beheervergoeding moet berekend worden. De minister geeft enkel invulling aan de formule (inkomstenderving, kosten) aan de hand van actuele gegevens die beschikbaar zijn bij / en verzameld worden door het departement voor Landbouw en Visserij (bijvoorbeeld de gemiddelde opbrengst van een akkerbouwteelt van vier voorgaande jaren).

Het ontworpen artikel 2.1.2.1, § 4, eerste lid voorziet een delegatie aan de minister over het volgende:

- de gegevens die een aanvraag van een beheerovereenkomst moet bevatten. Dit zijn bijvoorbeeld de naam en het adres van de aanvrager, de lokalisatie van de percelen waarvoor een beheerovereenkomst wordt gevraagd, de beheerpakketten die de aanvrager wil toepassen en de gewenste aanvangsdatum.
- de wijze waarop en de termijn waarin de aanvraag moet worden ingediend. Dit is bijvoorbeeld de vermelding dat de aanvraag met een beveiligde zending moet worden ingediend bij de optredende instantie voor 1 oktober van het jaar voor de gewenste aanvangsdatum van de beheerovereenkomst.
- de aanvangsdatum en de duur van de beheerovereenkomst. Dit is bijvoorbeeld de bepaling dat de elke beheerovereenkomst start op 1 januari. Door een uniforme startdatum wordt de administratieve opvolging van de beheerovereenkomsten vereenvoudigd. Er zal ook bepaald worden dat een beheerovereenkomst wordt gesloten voor een of meer opeenvolgende jaren en dat de minimale en maximale looptijd van een beheerovereenkomst worden bepaald in een landinrichtingsplan, een inrichtingsnota of een beheervisie.

Artikel 2.1.2.1, § 6 van het besluit landinrichting voorziet reeds een regeling met betrekking tot de voorwaarden voor het voortijdig beëindigen van beheerovereenkomsten. Met voorliggend besluit wordt een bijkomende delegatie voorzien voor de wijziging, de aanpassing en de overname van een beheerovereenkomst. In sommige situaties is het niet aangewezen om een beheerovereenkomst voortijdig te beëindigen als deze ook aangepast kan worden aan de gewijzigde situatie. Als bijvoorbeeld een beheerder een deel van zijn percelen waarop een beheerovereenkomst wordt gesloten, overdraagt, dan kan de beheerovereenkomst worden aangepast zodat op de overige percelen de beheerovereenkomst verder kan worden toegepast.

Het ontworpen artikel 2.1.2.4, § 3, eerste lid bepaalt dat de minister nadere regels kan bepalen voor de aanvangsdatum en de duur van de dienstenvergoedingen. De minister kan bijvoorbeeld bepalen dat de dienstenvergoeding wordt toegekend voor een jaar dat loopt van 1 januari tot en met 31 december. De minister kan eventueel bepalen dat de dienstenvergoeding verlengd kan worden met een jaar.

Gelet op het voorgaande zijn de aangelegenheden die gedelegeerd worden aan de minister louter van bijkomstige of detailmatige aard.”

De door de gemachtigde verstrekte toelichting maakt het aannemelijk dat de aan de minister gedelegeerde bevoegdheden inderdaad als zijnde van bijkomstige of detailmatige aard kunnen worden beschouwd. Het zou niettemin aanbeveling verdienen dat, waar mogelijk, de betrokken delegatiebepalingen op een meer expliciete wijze zouden worden afgebakend door erin sommige van de elementen op te nemen die de gemachtigde in zijn toelichting heeft aangereikt. Op die wijze kan worden voorkomen dat zou worden gespeculeerd over de precieze draagwijdte – en bijgevolg de toelaatbaarheid – van de desbetreffende delegatiebepalingen.

BIJZONDERE OPMERKINGENAanhef

6. Uit de aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, meegedeelde documenten blijkt dat het advies van de Inspectie van Financiën dateert van 4 maart 2019 en niet van 3 maart 2019. Het is derhalve van de eerstgenoemde datum, en niet van die van 3 maart 2019, dat melding moet worden gemaakt in het derde lid van de aanhef van het ontwerp.

Artikel 1

7. In het ontworpen artikel 2.1.2.1, § 1/1, van het besluit van 6 juni 2014 (artikel 1, 2°, van het ontwerp) worden de instanties opgesomd tot dewelke de gebruiker van een grond met wie een beheerovereenkomst gesloten kan worden, niet behoort. De gemachtigde deelde in verband met deze bepaling het volgende mee:

“Overheidsinstanties en rechtspersonen die belast zijn met taken van openbaar nut kunnen volgens het ontworpen artikel 2.1.2.1, § 1/1 geen beheerovereenkomst sluiten als bedoeld in het decreet van 28 maart 2014 betreffende de landinrichting en het besluit van de Vlaamse regering van 6 juni 2014 betreffende de landinrichting. Bovenvernoemde instanties en rechtspersonen ontvangen publieke middelen om taken van algemeen belang uit te voeren. Het is de bedoeling om de binnen het landinrichtingsproject beschikbare middelen ter beschikking te stellen aan natuurlijke personen, ondernemingen en landbouwers die eigenaar of gebruiker zijn van percelen binnen het project en die bereid zijn om inspanningen te leveren om de doelstellingen van het project te realiseren.”

Vraag is of alle instanties die worden vermeld in het ontworpen artikel 2.1.2.1, § 1/1, op een voldoende nauwkeurige en bijgevolg rechtszekere wijze zijn omschreven. Zo wordt onder meer melding gemaakt van “privaatrechtelijke rechtspersonen die (...) belast zijn met taken van openbaar nut”. Dergelijke omschrijving zou op zo een wijze kunnen worden gelezen dat het volstaat dat de taak van openbaar nut voor de privaatrechtelijke rechtspersonen slechts een bijkomend of accessoir onderdeel van zijn globaal takenpakket uitmaakt, opdat deze desondanks als een instantie in de zin van het ontworpen artikel 2.1.2.1, § 1/1, 2°, zou moeten worden beschouwd. Vraag is of dit de bedoeling is en of de omschrijving van de beoogde privaatrechtelijke rechtspersonen niet het best nader wordt omljnd.

8. Aan het einde van artikel 1, 6°, van het ontwerp, schrijve men “... telkens vervangen door de zinsnede ‘De optredende instantie, vermeld in paragraaf 1,’”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Helena KETS

Marnix VAN DAMME