



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.013/3
van 17 februari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
het combineren van agromilieumaatregelen,
beheerovereenkomsten, biohectaresteen en ecologisch
aandachtsgebied met toepassing van het Vlaams Programma
voor Plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode
2014 - 2020’

Op 20 januari 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 ‘betreffende het combineren van agromilieumaatregelen, beheerovereenkomsten, biohectaresteen en ecologisch aandachtsgebied met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode 2014 - 2020’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 10 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 17 februari 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de gevallen te bepalen waarin op hetzelfde perceel een combinatie mogelijk is van agromilieumaatregelen, beheerovereenkomsten, biohectaresteen en ecologisch aandachtsgebied met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode 2014-2020, alsook de mate waarin de steunbedragen gecumuleerd kunnen worden.

De combinatie- en cumulatiemogelijkheden worden bepaald voor de steun voor agromilieumaatregelen, de steun voor de beheerovereenkomsten PDPO II en III en voor biohectaresteen (artikel 2 van het ontwerp en bijlage 1), alsook voor de voormelde steunmaatregelen enerzijds en de financiering die verband houdt met verplichtingen inzake ecologisch aandachtsgebied anderzijds (artikel 3 en bijlage 2).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juli 2008 ‘betreffende het combineren van agromilieumaatregelen met toepassing van het Vlaams programma voor plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode 2007-2013’ wordt opgeheven (artikel 5) en er wordt voorzien in een overgangsmaatregel voor lopende beheerovereenkomsten PDPO II en voor verbintenissen gesloten met toepassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 december 2007 ‘tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieumaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling’ (artikel 4).

Het te nemen besluit treedt in werking (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2015 (artikel 6).

2. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de bepalingen die rechtsgrond bieden voor het bepalen van de toekenningsvoorwaarden en van de bedragen van de steunmaatregelen bedoeld in de artikelen 2 en 3 van het ontwerp.¹

Voor de steun voor agromilieumaatregelen, de steun voor de beheerovereenkomsten PDPO II en III en de biohectaresteen wordt die rechtsgrond geboden door de artikelen 45 en 46 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, artikel 4 van het decreet van 8 december 2000 ‘houdende diverse bepalingen’, artikel 41bis, § 7, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’², en door de artikelen 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, en 10, § 1, eerste lid, 1° en 3°, en § 3, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

¹ En dus niet in de bepalingen die enkel rechtsgrond bieden voor andere aspecten van die steunmaatregelen.

² Deze rechtsgrondbepaling (en niet artikel 42 van dat decreet) is vereist in zoverre de beheervergoeding bedoeld in 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 plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’ betrekking heeft op de verbetering van de waterkwaliteit (zie de artikelen 11, 7°, en 18 van dat besluit).

In zoverre de betrokken steun verband houdt met verplichtingen inzake ecologisch aandachtsgebied, moet de rechtsgrond voor het ontworpen besluit worden gezocht in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013.³

ALGEMENE OPMERKINGEN

3. De gemachtigde bevestigde dat de Europese Commissie het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling nog niet heeft goedgekeurd,⁴ maar dat die goedkeuring imminent is. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van de betrokken uitvoeringshandeling van de Europese Commissie nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

4. In artikel 7 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 plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’ komen reeds bepalingen voor met betrekking tot de combinatie en de cumulatie van de in dat besluit geregelde beheervergoeding met andere vergoedingen. De vraag rijst of die bepaling niet gedeeltelijk overlapt met hetgeen in het ontworpen besluit wordt geregeld en, zo ja, of die bepaling niet moet worden aangepast. Het staat aan de stellers van het ontwerp om zich hiervan te vergewissen en desgevallend die bepaling te wijzigen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Gelet op hetgeen in opmerking 2 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond, moet in het vijfde lid van de aanhef worden verwezen naar artikel 41*bis*, § 7, van het decreet van 22 december 2006 en niet naar artikel 42 ervan. Tevens moet in het zesde lid van de aanhef specifiek worden verwezen naar artikel 10, § 1, *eerste lid*, 1° en 3°, van het decreet van 28 juni 2013, alsook bijkomend naar artikel 4, 1°, van dat decreet.

³ Zie met betrekking tot die verplichtingen inzake ecologisch aandachtsgebied immers artikel 46 van verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad’.

⁴ Zie artikel 10 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 (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad’.

Artikel 3

6. De definitie in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp kan beter worden geïntegreerd in de definities in artikel 1 van het ontwerp.

Artikelen 4 en 5

7. Gelet op hun onderlinge samenhang kunnen de artikelen 4 en 5 van het ontwerp beter worden versmolten tot één artikel, waarvan het huidige artikel 5 het eerste lid vormt en het huidige artikel 4 het tweede lid.

8. In het huidige artikel 4 van het ontwerp moet wellicht worden geschreven: “(...) en op verbintenissen, gesloten met toepassing van (...)”.

Artikel 6

9. De te nemen regeling werkt terug tot 1 januari 2015. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Er werd gekozen voor 1 januari 2015 als datum van inwerkingtreding gezien deze datum de start inluidt van de verbintenissen in het kader van zowel het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juli 2014 tot het verlenen van hectaresteen voor de biologische productiemethode met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020, het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieu- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020, 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 plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling als het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers. Dit ontwerp van besluit heeft als doel om de dubbelfinanciering van de verbintenissen in het kader van bovenvermelde besluiten te vermijden. Dit wordt voorzien in de Europese regelgeving. In artikel 11 van Verordening (EU) nr. 808/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen voor

Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds (Elfpo) (hierna verordening (EU) nr. 808/2014) wordt bepaald dat verschillende agromilieuklimaatverbintenissen en verbintenissen op gebied van biologische landbouw met elkaar mogen gecombineerd worden mits zij elkaar aanvullen en onderling verenigbaar zijn. Als verschillende verbintenissen worden gecombineerd, moet ervoor worden gezorgd dat dezelfde gederfde inkomsten of extra kosten niet meermaals worden betaald. Ook vermelden artikel 28 en 29 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 (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad expliciet dat er moet bepaald worden welke combinaties toegelaten zijn om op die manier een dubbelfinanciering van dezelfde voorwaarden uit te sluiten. Bovendien worden er geen verkregen rechten aangetast, er werden immers nog geen lopende aanvragen beoordeeld noch beslissingen genomen inzake het al dan niet toestaan van combinaties.”

In het licht van deze uitleg kan de terugwerkende kracht worden gebillijkt, weliswaar onder voorbehoud van de goedkeuring van het Vlaams Programma voor Plattelandontwikkeling door de Europese Commissie (zie opmerking 3).

10. Artikel 12 van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juli 2014 ‘tot het verlenen van hectaresteen voor de biologische productiemethode met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandontwikkeling 2014-2020’ bepaalt het volgende:

“Dit besluit treedt in werking op de datum van goedkeuring van het Vlaams Programma voor Plattelandontwikkeling, periode 2014-2020, door de Europese Commissie, maar ten vroegste op 1 januari 2015.”

De gemachtigde verklaarde dat de datum van inwerkingtreding van dat besluit moet worden aangepast om het af te stemmen op de datum van inwerkingtreding van het te nemen besluit. Dit kan gebeuren door een wijzigingsbepaling in die zin op te nemen in dit ontwerp. De rechtsgrond daarvoor is reeds voorhanden en hoeft dus niet bijkomend te worden vermeld in de aanhef.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT