



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.970/1/V
van 29 augustus 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het
flankerend beleid ter uitvoering van de programmatische aanpak
stikstof’

Op 16 juli 2024 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 van rechtswege verlengd tot 3 september 2024*, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over het flankerend beleid ter uitvoering van de programmatische aanpak stikstof’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 20 augustus 2024. De kamer was samengesteld uit Koen MUYLLE, staatsraad, voorzitter, Tim CORTHAUT en Frédéric VANNESTE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tina COEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 augustus 2024.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies wordt gegeven, vestigt de Raad van State de aandacht van de adviesaanvrager erop dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING VAN HET ONTWERP

3. Het ter advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot uitwerking van de vergoedingsregeling voor de stopzetting of reconversie van de veeteelttak van landbouwbedrijven met een impactscore van 5% of meer of die gelegen zijn in en rond maatwerkgebieden. Het maakt onderdeel uit van het flankerend beleid voor de programmatische aanpak stikstof.

Artikel 1 van het ontwerp bevat definities. Artikel 2 bepaalt de vergoedingen die in het kader van de stopzetting of de reconversie van de veeteelttak van voormelde bedrijven kunnen worden aangevraagd en voorziet in een mogelijke tegemoetkoming voor bedrijfsadvies. Artikel 3 legt de verschillende componenten van de vergoedingen vast. De artikelen 4 en 5 bepalen de voorwaarden en verbintenissen die moeten zijn vervuld om voor een vergoeding in aanmerking te komen. De artikelen 6 tot 8 regelen de wijze waarop en de termijnen waarbinnen een vergoeding kan worden aangevraagd. Artikel 9 regelt de wijze waarop en de termijnen waarbinnen een aanvraag wordt behandeld en bezwaar kan worden ingediend tegen een beslissing over de aanvraag. Artikel 10 legt de berekeningsregels vast. De nadere regels voor de uitbetaling van de vergoeding zijn opgenomen in artikel 11 van het ontwerp. Artikel 12 bevat bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens en artikel 13 regelt de hypothese van de onbeschikbaarheid van het vergoedingenloket.

Het te nemen besluit zal in werking treden op een datum die nog moet worden ingevuld (artikel 14).

RECHTSGROND

Overzicht

4. Uit de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef blijkt dat voor het ontwerp rechtsgrond wordt gezocht in:

- de artikelen 4, 38, 40 en 41 van het Mestdecreet van 22 december 2006 (hierna: het “Mestdecreet”);
- artikel 9, eerste lid, 1° en 5°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ (hierna: het “Landbouwdecreet”);
- artikel 4.1.1 van het decreet van 28 maart 2014 ‘betreffende de landinrichting’ (hierna: het “Landinrichtingsdecreet”);
- de artikelen 39, 41 tot 44 en 58 tot 62 van het decreet van 26 januari 2024 ‘over de programmatische aanpak stikstof’ (hierna: het “PAS-decreet”).¹

Bij het wetgevingsdossier werd een rechtsgrondentabel toegevoegd waaruit blijkt dat voor de meeste artikelen van het ontwerp terzelfdertijd op verschillende van de hiervoor aangehaalde decreetsbepalingen² wordt gesteund. Gevraagd hoe de betreffende bepalingen zich tot elkaar verhouden, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De betreffende bepalingen bieden elk afzonderlijk rechtsgrond voor het voorliggend ontwerp van besluit. Met de hier uitgewerkte regeling worden immers meerdere doelstellingen verwezenlijkt. Om deze reden zijn er dan ook meerdere decretale bepalingen die rechtsgrond bieden aan voorliggend ontwerp van besluit.

In de eerste plaats is er artikel 39 van het PAS-decreet, dat bepaalt dat er een flankerend beleid uitgewerkt wordt door de Vlaamse Regering. Voorliggend besluit werkt dit flankerend beleid uit en vindt aldus in zijn totaliteit rechtsgrond in dit artikel.

Het vermelde artikel 39 van het PAS-decreet bepaalt in zijn rechtsgrond dat bij de uitwerking van dat flankerend beleid de Vlaamse Regering de instrumenten van deel 2 van het LI-decreet ‘kan’ inzetten.

De toepassing van de instrumenten van het LI-decreet volgt ook autonoom uit het LI-decreet, aangezien de instrumenten van deel 2 van het LI-decreet toegepast kunnen worden voor onder meer de realisatie van een ‘project, plan of programma’, en de ‘PAS’, zijnde ‘de programmatische aanpak stikstof’, een dergelijk programma is.

Voorliggend besluit vindt ook eveneens rechtsgrond in het Mestdecreet (zie hoger, punt b)).

Bij de uitvoering van het Mestdecreet, het LI-decreet en het PAS-decreet, speelt de Vlaamse Landmaatschappij een belangrijke rol. De Vlaamse Landmaatschappij (hierna de VLM) is een bij decreet opgericht agentschap. In het VLM-decreet zijn de taken van de VLM opgesomd, waarbij onder meer verwezen wordt naar de taken die de VLM heeft

¹ Tegen het PAS-decreet werden verschillende vernietigingsberoepen ingesteld bij het Grondwettelijk Hof (rolnummers 8299, 8300, 8304, 8305, 8306, 8307 en 8308).

² Bovendien worden soms ook nog andere rechtsgronden vermeld, zie opmerkingen 6.1-6.4.

in het kader van de mestregelgeving, de PAS en de landinrichting. In voorliggend ontwerp van besluit zijn verschillende taken weggelegd voor de VLM. De rechtsgrond hiervoor is voor wat dat betreft dus mede terug te vinden in het VLM-oprichtingsdecreet.

Voorliggend ontwerp van besluit vindt ook rechtsgrond in artikel 9 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid. Overeenkomstig dit artikel kan de Vlaamse regering onder meer maatregelen nemen om:

‘5° flankerende maatregelen om de leefbaarheid te verbeteren van bestaande bedrijven die worden geconfronteerd met veranderende omgevingsfactoren;

6° maatregelen voor de afbouw, stopzetting of heroriëntering van de activiteiten, vermeld in artikel 3, §1.’

Voorliggend besluit bevat ontegensprekelijk dergelijke maatregelen.

Daarnaast zijn er ook nog bepalingen die voor een of meerdere specifieke onderdelen van voorliggend besluit mee de rechtsgrond kunnen bieden. Er kan wat dat betreft verwezen worden naar de hoger vermelde uiteenzetting rond het instrument van de nutriëntenemissierechten waarvoor in het Mestdecreet een specifieke rechtsgrond opgenomen is. Of naar de bepalingen van artikel 37, §1, eerste lid, 7°, van het Natuurdecreet van 21 oktober 1997, specifiek voor wat betreft de aankoop van gronden.”

Het staat de stellers van het ontwerp in principe vrij om met de ontworpen regeling diverse doelstellingen na te streven en het ontwerp op diverse rechtsgronden te steunen, zelfs wanneer een aantal van die rechtsgronden onderling verwisselbaar zijn. Voorwaarde is wel dat de ontworpen regeling effectief kan worden ingepast in elk van de aangehaalde decreetsbepalingen.

Dienaangaande geven de in de rubriek “Rechtsgrond” van de aanhef als rechtsgrond aangehaalde decreetsbepalingen, gelezen in samenhang met de rechtsgrondentabel en het antwoord van de gemachtigde, aanleiding tot volgende opmerkingen. Ter wille van de duidelijkheid komen eerst de decreetsbepalingen aan bod die door de gemachtigde als globale rechtsgrond voor de ontworpen regeling worden aangehaald, gevolgd door een analyse van de overige decreetsbepalingen die als rechtsgrond worden aangevoerd voor verschillende deelaspecten van de ontworpen regeling.

Algemene rechtsgronden

5.1. Vooreerst kan voor de ontworpen regeling globaal genomen rechtsgrond worden gevonden in artikel 39 van het PAS-decreet, op basis waarvan de Vlaamse Regering een flankerend beleid moet uitwerken dat bestaat uit een pakket van stimulerende en compenserende maatregelen, dat in hoofdzaak gericht is op landbouwers die, voor het bereiken van de doelstellingen, opgenomen in dit decreet, emissiereducerende maatregelen of bronmaatregelen toepassen, of hun landbouwactiviteiten omvormen met het oog op het verminderen van de stikstofimpact. Voor zover de Vlaamse Regering daarbij de instrumenten vermeld in deel 2 van het Landinrichtingsdecreet wil inzetten, moet in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef niettemin alsnog worden gespecificeerd welke instrumenten uit deel 2 van het Landinrichtingsdecreet, terug te vinden in de artikelen 2.1.1 tot 2.1.79, in het kader van de ontworpen regeling precies worden aangewend. Bij wijze van voorbeeld blijkt de aankoop van onroerende goederen door de lokale grondenbank “herstructureringsprogramma stikstof” te steunen op artikel 2.1.75 van het Landinrichtingsdecreet,

gelezen in samenhang met artikel 39 van het PAS-decreet en/of artikel 4.1.1 van het Landinrichtingsdecreet.³

5.2. Ook artikel 9, eerste lid, 1°, 5° en 6°, van het Landbouwdecreet kan in beginsel rechtsgrond bieden voor het ontwerp.⁴ Uit het opschrift van het ontwerp en uit het antwoord van de gemachtigde blijkt weliswaar dat het ontwerp in eerste instantie en in hoofdzaak tot uitvoering van het PAS-decreet strekt, maar formeel kan het ook worden ingepast in voormelde onderdelen van artikel 9 van het Landbouwdecreet.

5.3. De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef vermeldt ook artikel 4.1.1 van het Landinrichtingsdecreet. Net als artikel 39 van het PAS-decreet machtigt die bepaling de Vlaamse Regering om een of meerdere instrumenten als vermeld in deel 2 van het Landinrichtingsdecreet toe te passen voor de realisatie van een project, plan of programma, als de toepassing van de instrumenten bijdraagt tot de realisatie van het beleid dat ze voert op het vlak van het behoud, het herstel en de ontwikkeling van functies en kwaliteiten van de ruimte.

De vraag rijst of de ontworpen regeling wel tot realisatie van een “project, plan of programma” in de zin van het Landinrichtingsdecreet strekt. Luidens artikel 1.1.2, 8°, van dat decreet moet het gaan om “een ander project, plan of programma dan een landinrichtingsproject met betrekking tot de planning, de inrichting of het beheer van een gebied dat is goedgekeurd door de Vlaamse Regering, het provinciebestuur, het gemeentebestuur”. Het is de Raad van State feitelijk niet duidelijk of voor de toepassing van de ontworpen regeling op oranje bedrijven wel aan deze decretale omschrijving is voldaan, nu die bedrijven over het gehele Vlaamse grondgebied verspreid kunnen zijn zodat de link met een specifiek gebied onzeker is.⁵ Slechts onder dat voorbehoud kan worden aangenomen dat ook artikel 4.1.1 van het Landinrichtingsdecreet als autonome rechtsbasis voor de ontworpen regeling dient.

5.4. Gevraagd in welke mate de artikelen 38 en 41 van het Mestdecreet rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Voorliggend besluit vindt eveneens rechtsgrond in het Mestdecreet en dan met name in de artikelen 38 en 41, die de Vlaamse Regering machtigen om maatregelen te nemen als de waterkwaliteit onvoldoende zou zijn. In casu is dit in Vlaanderen in globo het geval (zie voor wat dit betreft de artikelen 5 en 6 van het Mestdecreet, overeenkomstig dewelke alle wateren in het Vlaamse Gewest aangeduid zijn “als wateren die door verontreiniging worden beïnvloed of zouden kunnen worden beïnvloed” en het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest als “kwetsbare zone water” aangeduid is, evenals

³ Zie ook, aanvullend, artikel 22 van het Instrumentendecreet van 26 mei 2023: “De Vlaamse Regering kan aan de Vlaamse Grondenbank de opdracht geven om een koopplicht als vermeld in artikel 21, § 1, in eigen naam en voor eigen rekening of in naam en voor rekening van de tot aankoop verplichte entiteit te vervullen.”

⁴ De rubriek “rechtsgronden” in de aanhef vermeldt enkel artikel 9, eerste lid, 1° en 5°, van het Landbouwdecreet, maar de gemachtigde vermeldt punt 6° (“maatregelen voor de afbouw, stopzetting of heroriëntering van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1”) in plaats van punt 5° (“flankerende maatregelen om de leefbaarheid te verbeteren van bestaande bedrijven die worden geconfronteerd met veranderende omgevingsfactoren”). Beide punten kunnen globaal genomen rechtsgrond bieden, gelezen in samenhang met punt 1° (“steunmaatregelen voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1”).

⁵ Als dat niet het geval is, kan artikel 4.1.1 van het Landinrichtingsdecreet geen rechtsgrond bieden voor het geheel van het ontwerp, maar kan die bepaling wel nog als partiële rechtsgrond dienen voor de maatregelen met betrekking tot bedrijven in de maatwerkgebieden.

naar de recent gestarte procedure van de Europese Commissie tegen België omdat “het in het Vlaams Gewest onvoldoende maatregelen heeft genomen tegen nitraatverontreiniging,”). De in dit besluit opgenomen maatregelen, die gericht zijn op bedrijfsstopzetting of bedrijfsreconversie (door stopzetting van de veeteelttak), zijn een van de mogelijke maatregelen die in dit kader genomen kunnen worden.”

5.4.1. Hoewel het ontwerp inderdaad lijkt te kunnen worden ingepast in de doelstellingen van het Mestdecreet,⁶ biedt artikel 41 van het Mestdecreet geen rechtsgrond voor het ontwerp als dusdanig. Die bepaling laat de Vlaamse Regering slechts toe om de afzet van dierlijke mest en van mestoverschotten door invoer, of de vestiging of uitbreiding van veeteeltbedrijven, in bepaalde gemeenten te regelen of te beperken, terwijl de ontworpen regeling betrekking heeft op de stopzetting of reconversie van zulke bedrijven.

5.4.2. Ook valt te betwijfelen of artikel 38, derde lid, van het Mestdecreet rechtsgrond kan bieden voor het ontwerp. Die bepaling is weliswaar zeer ruim geformuleerd, maar voor de toekenning van vergoedingen in het kader van de stopzetting van de productie van dierlijke mest is een specifieke machtiging aan de Vlaamse Regering opgenomen in artikel 3 van het decreet van 9 maart 2001 ‘tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van één of meerdere diersoorten.’

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Zoals bij de eerdere vragen al uiteengezet, zijn er meerdere regelgevingen die een rechtsgrond bieden voor de hier ontworpen regelgeving. Het Mestdecreet, en dan specifiek artikel 38, is een van deze regelingen die rechtsgrond kunnen bieden aan voorliggend ontwerp van besluit.

Het voormeld decreet van 9 maart 2001 biedt ook een mogelijkheid om een stopzettingsregeling uit te werken. Dit decreet verwijst echter naar de toenmalige mestregelgeving, en meer bepaald de principes zoals die toen bestonden in het decreet van 23 januari 1991 inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen (cfr. onder meer de verwijzing naar de nutriëntenhalte). Het decreet van 23 januari 1991 is ondertussen opgeheven is en in de plaats hiervan is het Mestdecreet van 22 december 2006 gekomen. Hoewel het voormeld decreet van 9 maart 2001 formeel niet is opgeheven, verwijst het onder meer voor de toepassingsvoorwaarden en berekeningsparameters, naar regelgeving die dus ondertussen niet meer bestaat. Waardoor de facto een stopzettingsregeling op basis van het voormeld decreet van 9 maart 2001 niet uitgewerkt kan worden. Om deze reden is het voormeld decreet van 9 maart 2001 dan ook niet als rechtsgrond opgenomen voor voorliggend ontwerp van besluit, doch wel onder meer het artikel 38 van het Mestdecreet van 22 december 2006.”

⁶ Luidens artikel 2, eerste lid, van het Mestdecreet heeft dit decreet tot doel “de bescherming van het leefmilieu door de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten en fosfaten uit agrarische bronnen te verminderen, verdere verontreiniging van die aard te voorkomen, bij te dragen tot de realisatie van een goede toestand van de watersystemen en de beperking van de luchtverontreiniging als gevolg van de productie en het gebruik van meststoffen.”

Met het antwoord van de gemachtigde kan niet volledig worden ingestemd. Het Mestdecreet is weliswaar van latere datum maar verwijst op diverse plaatsen naar het decreet van 9 maart 2001 waardoor moet worden aangenomen dat de aanwezigheid van een specifieke machtiging voor steunmaatregelen in de vorm van een stopzettingsvergoeding met het oog op de realisatie van de doelstellingen van het Mestdecreet op een bewuste keuze van de decreetgever berust die een beroep op artikel 38 van het Mestdecreet voor de uitwerking van steunmaatregelen in dergelijke gevallen uitsluit.⁷ Aldus kan de ontworpen regeling in beginsel geen rechtsgrond vinden in artikel 38 van het Mestdecreet. Die rechtsgrond moet integendeel worden gezocht in voormeld decreet van 9 maart 2001, met als gevolg dat de ontworpen regeling aan de daarin gestelde voorwaarden moet voldoen.⁸ Het zou slechts anders zijn indien er toch steunmaatregelen in de vorm van een stopzettingsvergoeding zouden zijn die buiten het toepassingsgebied van het decreet van 9 maart 2001 zouden vallen, in welk geval een aanvullend beroep op artikel 38 van het Mestdecreet denkbaar zou zijn.

Overige rechtsgronden

6. De gemachtigde merkt terecht op dat voor een aantal onderdelen van het ontwerp de eerder aangehaalde decreetsbepalingen onvoldoende rechtsgrond bieden. Dat geldt ook voor het decreet van 9 maart 2001.

6.1. Vooreerst is er een bijkomende rechtsgrond nodig voor de betrokkenheid van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) en de landcommissies. De VLM moet onder meer een vergoedingsloket ter beschikking stellen (artikel 6 en 8 van het ontwerp), wordt aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke (artikel 12 van het ontwerp) en de gedelegeerd bestuurder van de VLM treedt als beroepsinstantie op (artikel 9, § 3, van het ontwerp), terwijl de aanvragen bij de landcommissies moeten worden ingediend en door de landcommissies moeten worden behandeld (artikelen 8 en 9 van het ontwerp).

⁷ Vgl. adv.RvS nr. 71.367/3 van 6 mei 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 3 juli 2022 ‘tot vaststelling van de voorwaarden en modaliteiten van de substitutie door de apotheker in geval van onbeschikbaarheid van een voorgeschreven geneesmiddel dat wordt afgeleverd in een voor het publiek opengestelde officina’, opmerking 3.2.

⁸ De vaststelling dat het decreet van 9 maart 2001 diverse verwijzingen bevat naar het ondertussen opgeheven decreet van 23 januari 1991 ‘inzake de bescherming van het leefmilieu tegen de verontreiniging door meststoffen’ staat overigens de uitwerking van een vergoedingsregeling op basis van het nog steeds geldende decreet van 9 maart 2001 geenszins in de weg. Gelet op het dynamisch karakter van deze verwijzingen, moeten de corresponderende regels in het Mestdecreet worden toegepast (zie bv. artikel 33 van het Mestdecreet, dat uitdrukkelijk de link legt tussen de door de gemachtigde aangehaalde nutriëntenhaltes en de nutriëntenemissierechten). Het klopt weliswaar dat het naast elkaar bestaan van verschillende decretale regelingen niet bevorderlijk is voor de leesbaarheid en de rechtszekerheid, maar dit kan slechts met een wetskrachtig initiatief worden verholpen. In afwachting daarvan moet de ontworpen regeling, in de mate zij ook tot realisatie van de doelstellingen van het Mestdecreet strekt, in overeenstemming zijn met het decreet van 9 maart 2001. Het is aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of dat het geval is.

Voor de terbeschikkingstelling van een vergoedingsloket door de VLM kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, § 3, van het Mestdecreet. In de mate dat de ontworpen regeling in hoofdzaak tot uitvoering van het PAS-decreet strekt, is ook artikel 6*bis*, § 9, van het decreet van 21 december 1988 ‘houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij’ (hierna: het “VLM-decreet”) een voor de hand liggende rechtsgrond. Hetzelfde geldt voor de aanduiding van de VLM als verwerkingsverantwoordelijke in artikel 12 van het ontwerp.

Voor de aanduiding van de gedelegeerd bestuurder van de VLM als beroepsinstantie (artikel 9, § 3, van het ontwerp) volstaan artikel 4, § 3, van het Mestdecreet en artikel 6*bis*, § 9, van het VLM-decreet evenwel niet. Deze bepaling laat de Vlaamse Regering niet toe om taken rechtstreeks op te dragen aan de gedelegeerd bestuurder van de VLM en zich zo te mengen in de interne werking en organisatie van dit agentschap. Aangezien de interne werking en organisatie van dit agentschap is vastgelegd in het VLM-decreet en dat decreet evenmin een relevante machtiging aan de Vlaamse Regering bevat, is artikel 9, § 3, van het ontwerp zonder rechtsgrond. Bijgevolg moet dat artikel worden herwerkt zodat niet de gedelegeerd bestuurder maar de VLM zelf als beroepsinstantie wordt aangewezen. Het komt aan de bevoegde bestuursorganen van de VLM toe te beslissen welke orgaan effectief als beroepsinstantie zal optreden.

Voor de betrokkenheid van de landcommissies bij de ontworpen regeling bieden geen van de in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef aangehaalde bepalingen afdoende rechtsgrond. Er kan evenwel rechtsgrond voor worden gevonden in artikel 2.2.1, vijfde lid, van het Landinrichtingsdecreet.

Specifiek wat de verwerking van persoonsgegevens door de VLM en de landcommissies betreft, moeten voormelde decreetsbepalingen in samenhang worden gelezen met artikel 62 en, wat de landcommissies betreft, de artikelen 60 en 61 van het PAS-decreet, die bijgevolg terecht in de aanhef worden vermeld.

6.2. Tevens rijst de vraag naar de rechtsgrond voor de annulering van de nutriëntenemissierechten ingevolge de toekenning van een vergoeding (artikel 5, § 2, eerste lid, 3°, en tweede lid, van het ontwerp). Volgens de gemachtigde vinden “[b]epalingen opgenomen in voorliggend ontwerp van besluit, die betrekking hebben op de nutriëntenemissierechten, [...] mede rechtsgrond in de bepalingen in het Mestdecreet rond nutriëntenemissierechten (meer bepaald artikel 40 van het Mestdecreet).”

Hiermee kan niet worden ingestemd. Artikel 40 van dat decreet machtigt de Vlaamse Regering slechts om een regeling voor het opkopen en toewijzen van nutriëntenemissierechten vast te stellen, niet voor de annulering ervan. Hierover verder bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het artikel 41 [lees: artikel 40] van het Mestdecreet kan, naast de verschillende andere vermelde rechtsgronden, mee rechtsgrond bieden voor voorliggend ontwerp van besluit.

Het is correct dat artikel 41 [lees: artikel 40] betrekking heeft op het “opkopen” van nutriëntenemissierechten (hierna NER-D). In de ruime zin van het woord is de annulering van de NER-D die hier gebeurt, een vorm van “opkopen” van nutriëntenemissierechten. De landbouwer krijgt immers een vergoeding voor de dierlijke productie die hij stopzet. Waarbij de vergoeding onder meer bestaat uit de component ‘verlies van nutriëntenemissierechten die geannuleerd worden’. (cfr. art. 3, §1, eerste lid, 1°, e) en §2, eerste lid, 1°, e)). Er wordt in deze gebruik gemaakt van de term ‘annulatie’ in plaats van de term ‘opkopen’ om te benadrukken dat de overeenkomstige NER-D door de overheid (die in deze als het ware de ‘koper’ is van de NER-D), vernietigd worden zodat deze niet terug door een andere landbouwer gebruikt kunnen worden. Dit is, in het kader van de voorliggende stopzettingsregeling, van belang omdat de effectiviteit van een stopzettingsregeling onder meer afhangt van de garanties dat men heeft dat de stopgezette activiteit niet elders hervat wordt.

De regelgeving rond de nutriëntenemissierechten is opgenomen in de mestregelgeving. Overeenkomstig het Mestdecreet is de Vlaamse Landmaatschappij onder meer belast met de opvolging van de nutriëntenemissierechten (cfr. artikel 4, §1, 1°, h) en 2°, b), Mestdecreet). In geval van een annulatie van de NER-D moet de landbouwer dit melden aan de VLM (Mestbank), die van deze annulatie akte neemt en de betreffende NER-D annuleert.

De regeling die opgenomen is in artikel 33 was indertijd opgenomen in het Mestdecreet, om te zorgen voor de samenhang met eventuele stopzettingsdossiers, gebaseerd op het voormeld decreet van 9 maart 2001, die op het moment van ingaan van het Mestdecreet, nog doorwerkten of nog niet volledig afgehandeld waren (of die eventueel nog opgestart zouden worden, mocht er een nieuwe stopzettingsregeling uitgewerkt worden in uitvoering van het decreet van 9 maart 2001, in voorkomend geval na een voorafgaande aanpassing van dat decreet om het in overeenstemming te brengen met de herziene mestregelgeving, met name het Mestdecreet van 22 december 2006). De bepalingen die in voorliggend ontwerp van besluit opgenomen zijn rond de annulering van de NER-D, hebben dezelfde finaliteit en zijn, net zoals de bepalingen van artikel 33, mee bedoeld om de handhaving van de stopzetting en de vereiste dat de betreffende activiteit niet elders hernomen wordt, te verzekeren.”

Met dit antwoord van de gemachtigde kan niet worden ingestemd. Hoewel het de intentie blijkt van de stellers van het ontwerp om de opgekochte nutriëntenemissierechten te annuleren, volgt die annulering niet uit artikel 40 van het Mestdecreet. Hooguit vindt een partiële annulering ten belope van 25% plaats overeenkomstig artikel 31, § 2, 2°, van het Mestdecreet, waarbij die nutriëntenemissierechten bovendien in de toekomst mogelijk weer ten dele kunnen worden ingezet voor de Stikstofdatabank voor Starters bedoeld in artikel 40, § 3, van het Mestdecreet. Artikel 40 van het Mestdecreet kan bijgevolg niet dienen als rechtsgrond voor een annulatieregeling die betrekking heeft op het geheel van de opgekochte nutriëntenemissierechten.⁹

⁹ Er zou, in een ruime lezing van artikel 41 van het Mestdecreet, kunnen worden geadviseerd dat de annulering van nutriëntenemissierechten echter een vorm is van het regelen of beperken van de afzet van dierlijke mest en van mestoverschotten, maar die bepaling beperkt zich tot gevallen van invoer of bedrijfsuitbreiding, en kan dus evenmin als rechtsgrond dienen voor een opkoop- en annulatieregeling met het oog op de stopzetting van bedrijfsactiviteiten.

In de mate dat de ontworpen regeling, om de redenen uiteengezet in opmerking 5.4.2, echter geacht moet worden louter uitvoering te geven aan het decreet van 9 maart 2001, vloeit de annulering van de nutriëntenemissierechten echter al van rechtswege voort uit artikel 33, eerste lid, van het Mestdecreet, waardoor de in artikel 5, § 2, eerste lid, 3°, van het ontwerp gestelde voorwaarde eigenlijk overbodig is en dus kan worden weggelaten uit het ontwerp. In dat geval zijn de artikelen 40 en 41 van het Mestdecreet evenmin nodig als rechtsgrond.

6.3. Naast de hiervoor besproken rechtsgronden wordt volgens de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef ook rechtsgrond gezocht in de artikelen 41 tot 44 en 58 en 59 van het PAS-decreet. Dat is niet nodig.

De artikelen 41 tot 44 van het PAS-decreet identificeren de maatwerkgebieden waarmee het toepassingsgebied van de ontworpen regeling mede wordt afgebakend. Deze artikelen bevatten evenwel geen delegaties aan de Vlaamse Regering en maken hoogstens deel uit van het juridisch kader waarin de ontworpen regeling moet worden ingepast.

Artikel 58, § 1, eerste lid, van het PAS-decreet machtigt de Vlaamse Regering slechts om de verwerkingsverantwoordelijke aan te duiden voor de verwerkingen vermeld in de artikelen 12, 40, 47, 51, 54 en 56 van dat decreet, terwijl de verwerking op artikel 39 van het PAS-decreet steunt. Bijgevolg is die bepaling niet relevant als rechtsgrond.

Artikel 59 van het PAS-decreet verklaart artikel 4, §§ 4 en 5, van het Mestdecreet van overeenkomstige toepassing voor de uitoefening van de taken, vermeld in de artikelen 5, 18 en 19 van het PAS-decreet. Uit de rechtsgrondentabel blijkt dat weliswaar voor de verwerking van persoonsgegevens in de ontworpen regeling rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 18, § 3 en 19, § 8, van het PAS-decreet, maar die bepalingen bevatten geen enkele machtiging aan de Vlaamse Regering. Bovendien betreffen zij de verwerking van persoonsgegevens in het kader van de berekening van de impactscore voor de identificatie van een IIOA als piekbelaster waardoor zij voor de verwerking van persoonsgegevens in het kader van een vergoedingsaanvraag niet dienend zijn. Bijgevolg is ook artikel 59 van het PAS-decreet te dezen niet relevant.

6.4. De rechtsgrondentabel vermeldt tot slot nog artikel 23, § 6, eerste lid, van het Mestdecreet en artikel 37, § 1, eerste lid, 7°, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, maar deze artikelen bevatten geen delegaties aan de Vlaamse Regering en maken hoogstens deel uit van het juridisch kader waarin de ontworpen regeling moet worden ingepast.¹⁰

¹⁰ Artikel 37, § 2, van voormeld decreet machtigt de Vlaamse Regering weliswaar om “de nodige maatregelen [te] nemen opdat, in geval het voorkeepsrecht, vermeld in paragraaf 1, eerste lid, 7°, wordt uitgeoefend, voor de realisatie van stikstofsaneringsmaatregelen, vermeld in artikel 4, § 5, derde lid, van het decreet van 26 januari 2024 over de programmatische aanpak stikstof, de mogelijkheid gegeven wordt aan de kandidaat-koper, om het onroerend goed in kwestie te verwerven, op voorwaarde dat de kandidaat-koper de vermelde stikstofsaneringsmaatregelen zelf realiseert”. In de ontworpen regeling lijkt van deze machtiging evenwel geen gebruik te worden gemaakt waardoor zij terecht niet in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef is opgenomen.

Conclusie

7. Uit het voorgaande volgt dat voor de artikelen van het ontwerp steun kan worden gevonden in de artikelen aangehaald in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef, mits volgende wijzigingen worden aangebracht:

- Weglating van de artikelen 38¹¹, 40 en 41 van het Mestdecreet en de artikelen 41 tot 44, 58 en 59 van het PAS-decreet en artikel 9, eerste lid, 5°, van het Landbouwdecreet¹²;
- Aanvulling van het derde streepje met de relevante artikelen van deel 2 van het Landinrichtingsdecreet, waarop overeenkomstig artikel 39 van het PAS-decreet een beroep wordt gedaan;
- Toevoeging van artikel 2.2.1, vijfde lid, van het Landinrichtingsdecreet, artikel 6*bis*, § 9, van het VLM-decreet, artikel 9, eerste lid, 6°, van het Landbouwdecreet en artikel 3 van het decreet van 9 maart 2001 ‘tot regeling van de vrijwillige, volledige en definitieve stopzetting van de productie van alle dierlijke mest, afkomstig van één of meerdere diersoorten’.

Bovendien moet artikel 9, § 3, van het ontwerp worden herwerkt zodat niet de gedelegeerd bestuurder maar de VLM zelf als beroepsinstantie wordt aangewezen.

VORMVEREISTEN

8. Bij het wetgevingsdossier is een advies van de Inspectie van Financiën van 3 juli 2023 gevoegd. De afdeling Wetgeving beschikt niet over de ontwerptekst, zoals die is voorgelegd aan de Inspectie van Financiën, maar uit het advies blijkt dat het betrekking heeft op een “ontwerpbesluit van de Vlaamse Regering betreffende het flankerend beleid voor piekbelasters, oranje bedrijven en bedrijven gelegen in het Turnhouts Vennengebied, in uitvoering van de programmatische aanpak stikstof”. Wat betreft de bedrijven gelegen in een maatwerkgebied, stelt de afdeling Wetgeving vast dat de draagwijdte van de ontworpen regeling die voor advies is voorgelegd aan de afdeling Wetgeving niet beperkt is tot bedrijven gelegen in het Turnhouts Vennengebied maar ruimer is en, naast oranje bedrijven, ook bedrijven gelegen in andere maatwerkgebieden viseert. In elk geval dateert het advies en het begrotingsakkoord van voor de aanneming van het PAS-decreet, dat het basiskader vormt van het voorliggende ontwerp.

Luidens artikel 43, §1, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 is “[h]et voorafgaande advies van de Inspectie van Financiën [...] verplicht voor ieder voorstel dat ter beslissing aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd”. Over het verruimde toepassingsgebied van de ontworpen vergoedingsregeling zal bijgevolg opnieuw het advies van de Inspectie van Financiën moeten worden ingewonnen in het licht van het sindsdien gewijzigde juridische kader.

¹¹ Onder voorbehoud van opmerking 5.4.2.

¹² Ook artikel 4.1.1 van het Landinrichtingsdecreet moet worden geschrapt als, in het licht van opmerking 5.3, zou blijken dat de ontworpen regeling niet als een “project, plan of programma” in de zin van artikel 1.1.2, 8° van dat decreet kan worden aangemerkt.

Dit geldt ook voor het begrotingsakkoord (artikel 31, § 1, van voormeld besluit).

9. In de mate dat de stellers van het ontwerp een beroep willen doen op artikel 4.1.1 van het Landinrichtingsdecreet als rechtsgrond voor het te nemen besluit¹³ is vereist dat een inrichtingsnota wordt opgemaakt overeenkomstig artikel 4.2.1 van datzelfde decreet.

Hiernaar gevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De beslissing om de instrumenten van deel 2 van het decreet Landinrichting toe te passen voor de realisatie van de Programmatistische Aanpak Stikstof volgt rechtstreeks uit artikel 39 van het Stikstofdecreet. Als dusdanig is het dan ook niet vereist dat er een inrichtingsnota zou opgemaakt worden.

Volledigheidshalve kan er echter op gewezen worden dat er in casu wel een inrichtingsnota is, met dien verstande dat de opmaak van de inrichtingsnota geïntegreerd is in de besluitvorming die in het kader van de PAS is gebeurd (cfr. artikel 4.2.1.7 van het besluit van de Vlaamse regering van 6 juni 2014 betreffende de landinrichting).”

Met het uitgangspunt van de gemachtigde kan niet worden ingestemd. Wanneer men ervoor kiest om het ontwerp tevens op artikel 4.1.1 van het Landinrichtingsdecreet te steunen, moeten alle toepassingsvoorwaarden van die bepaling worden nageleefd. In de mate er, zoals de gemachtigde verder aangeeft, feitelijk toch een inrichtingsnota werd opgemaakt, neemt de afdeling Wetgeving hier akte van. Zij beschikt evenwel niet over het vereiste inzicht in de feitelijke omstandigheden om op sluitende wijze te kunnen beoordelen of hiermee is voldaan aan de in de artikelen 4.2.1 en 4.2.2 van het Landinrichtingsdecreet gestelde voorwaarden en maakt ter zake een voorbehoud.

Overigens lijkt, zelfs wanneer geen beroep wordt gedaan op artikel 4.1.1 van het Landinrichtingsdecreet, een (minstens vergelijkbare) verplichting om een inrichtingsnota op te stellen in voorliggende context tevens – althans wat betreft de bedrijven gelegen in maatwerkgebieden – impliciet voort te vloeien uit, wat betreft het Turnhouts Vennengebied, artikel 42, § 2 van het PAS-decreet en, wat betreft de andere maatwerkgebieden, artikel 44, eerste lid van datzelfde decreet.¹⁴

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

10.1. De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moet worden aangepast aan de opmerkingen, gemaakt in opmerkingen 4 tot 7.

10.2. In de rubriek “Vormvereisten” moet de datum van het begrotingsakkoord worden geactualiseerd (zie opmerking 8).

¹³ Zie daarover opmerking 5.3.

¹⁴ Uit het antwoord van de gemachtigde in opmerking 17.5 lijkt echter te volgen dat die inrichtingsnota's nog niet zouden zijn opgesteld.

Bovendien moet ook melding worden gemaakt van de inrichtingsnota (opmerking 9).

Ten slotte moet worden verduidelijkt dat het ontwerp werd aangemeld bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 108, lid 3, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie, zodat duidelijk is waarop het akkoord van de Europese Commissie betrekking heeft.

Artikel 1

11.1. Diverse van de in artikel 1, § 1, van het ontwerp omschreven begrippen, zoals “beveiligde zending”, “IIOA”, “veehouderij” en “VLM”, zijn reeds gedefinieerd in artikel 2 van het PAS-decreet. Andere definities, zoals “mestbankaangifte”, zijn dubbelop met het Mestdecreet. De definities van andere begrippen, zoals het begrip “SZH-B”, wijkt dan weer licht af van de omschrijving in het PAS-decreet.

Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“In het algemeen, voor wat betreft de definities, opgenomen in voorliggend ontwerp van besluit, worden de meest essentiële bepalingen hier voor de duidelijkheid hernomen. Dit mede omwille van het feit dat de hier uitgewerkte regeling rechtsgrond vindt in diverse decreten. Daarenboven is het ook zo dat, aangezien de aanmelding van een staatssteunregeling geruime tijd in beslag neemt, er reeds gestart was met de opmaak van voorliggend besluit, voordat het PAS-decreet definitief goedgekeurd was en de definitieve teksten van het PAS-decreet beschikbaar waren. Er was op dat moment dus nog geen zekerheid over de definities die al of niet opgenomen zouden worden in het PAS-decreet en hun inhoud. Om deze redenen werd er dan ook voor gekozen deze definities op te nemen in voorliggend ontwerp van besluit.”

En, wat betreft de discordanties:

“Dit is niet bewust. Zoals hoger gesteld was er reeds gestart met de opmaak van het voorliggend besluit, voordat het PAS-decreet definitief goedgekeurd was.

Doordat beide wetgevende trajecten deels parallel gelopen hebben, zijn er een aantal (beperkte) verschillen ontstaan in de formulering. Veelal zonder inhoudelijke impact. De definitie zal aangepast worden in overeenstemming met de bewoordingen van het PAS-decreet.”

Voor zover het ontwerp uitvoering geeft aan het PAS-decreet vinden de definities uit het PAS-decreet automatisch toepassing, en is het onnodig om die definities te herhalen, en ontstaat er *a fortiori* rechtsonzekerheid indien er verschillen zouden zijn tussen de definities in het ontwerp en het PAS-decreet. De keuze van de stellers van het ontwerp om de ontworpen bepalingen parallel ook nog op andere rechtsgronden te steunen brengt met zich mee dat er ook over moet worden gewaakt dat de definities evenmin botsen met de definities in die andere decreten.

11.2. Bovendien moet het overnemen in een lagere regeling van bepalingen van een hogere regeling worden vermeden. Niet alleen is een dergelijke werkwijze op het normatieve vlak overbodig aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar ze kan ook tot verwarring leiden over de precieze aard van het in de lagere regeling opgenomen voorschrift, waarbij in het bijzonder het risico dreigt dat later uit het oog verloren wordt dat alleen de hogere regelgever het betrokken voorschrift kan wijzigen.

Het overnemen van decretale bepalingen in een besluit van de Vlaamse Regering kan weliswaar worden gedoogd in zoverre zulks noodzakelijk is voor de leesbaarheid van het besluit, maar te dezen is zulks niet het geval. Het volstaat om in artikel 1, § 1, van het ontwerp telkens te werken met een uitdrukkelijke verwijzing naar de overeenstemmende bepaling in het PAS-decreet (of het Mestdecreet). Deze werkwijze laat meteen ook toe om eventuele discordanties tussen artikel 1 van het ontwerp en deze decreten weg te werken.

11.3. In vergelijkbare zin moet ook de regeling voor de berekening van de impactscore, vermeld in artikel 1, § 2, van het ontwerp, worden weggelaten. De berekening van de impactscore is reeds geregeld in artikel 3, § 1 en/of artikel 18, § 1 van het PAS-decreet. Het parafraseren van die berekeningswijze in het ontwerp leidt immers tot rechtsonzekerheid.

Artikel 2

12. Luidens artikel 2, § 3, tweede lid, van het ontwerp is een “geregistreerde adviesdienst” een adviesdienst die geregistreerd is in het kader van de steun voor de uitwisseling van kennis en verspreiding van informatie in de landbouwsector. De gemachtigde liet weten dat deze adviesdiensten reeds bestaan¹⁵ en dat hun erkenning wordt geregeld in het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 ‘tot toekenning van steun voor de uitwisseling van kennis en verspreiding van informatie in de landbouwsector.’

Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om in artikel 2, § 3, tweede lid, van het ontwerp een uitdrukkelijke verwijzing naar die erkenningsregeling op te nemen. Daartoe zou dat lid als volgt kunnen worden vervangen:

“De tegemoetkoming voor bedrijfsadvies, vermeld in het eerste lid, bedraagt maximaal 10.000 euro en wordt uitbetaald aan een geraadpleegde adviesdienst in de zin van artikel 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2023 tot toekenning van steun voor de uitwisseling van kennis en verspreiding van informatie in de landbouwsector.”

¹⁵ Een overzicht is terug te vinden op <https://www.vlm.be/nl/themas/veerkrachtigepenuimte/herstructureringsbeleidPAS/lijsadviesdiensten>.

Artikel 3

13. Luidens artikel 3, § 1, eerste lid, 3°, van het ontwerp kan de vergoeding in het kader van een stopzetting van de veeteelttak “in voorkomend geval [tevens bestaan uit] de aankoopprijs van de onroerende goederen die naar aanleiding van de stopzetting van de veeteelttak aangekocht zullen worden.” Uit het tweede lid van dat artikel volgt dat in geval van zulke aankoop, de lokale grondenbank ‘herstructureringsprogramma stikstof’ de onroerende goederen aankoopt en beheert. Identiek luidende bepalingen kunnen worden teruggevonden in artikel 3, § 2, eerste lid, 3°, en tweede lid, wat de reconversie naar een akkerbouwer betreft.

Daarnaast is er ook artikel 3, § 2, eerste lid, 7°, van het ontwerp, dat voorziet in “een vergoeding om bijkomende landbouwgronden en andere onroerende goederen aan te kopen die noodzakelijk zijn voor de uitbating van het bedrijf na reconversie”, waarop het tweede lid van artikel 3, § 2 klaarblijkelijk niet van toepassing is.

Gevraagd om de verhouding tussen die bepalingen te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“In artikel 3, §1, eerste lid, 3° (evenals in artikel 3, §2, eerste lid, 3°), betreft het de vergoeding voor de onroerende goederen die de exploitant te koop aanbiedt (cfr. Artikel 6, §1, tweede lid, 13°, en §2, tweede lid, 13°). Het betreft hier de goederen die door de exploitatie gebruikt worden en die de eigenaar te koop wil aanbieden. In geval er een aankoop gebeurt (zie ook artikel 9, §2, tweede lid, van voorliggend ontwerp van besluit volgens hetwelk bepaalde onderdelen steeds in aanmerking komen voor aankoop), worden deze goederen gekocht door de lokale grondenbank herstructureringsprogramma stikstof.

In artikel 3, §2, eerste lid, 7°, van voorliggend ontwerp van besluit, gaat het dan weer om de goederen die de exploitant extra moet aankopen om de uitbating van zijn bedrijf na de reconversie mogelijk te maken.

Anders gezegd, de mogelijkheid in 3°, betreft telkens de ‘verkoop’ van onroerende goederen, waarbij de ‘koper’ de lokale grondenbank herstructureringsprogramma stikstof is. De mogelijkheid, bij reconversie, in 7°, betreft de aankoop van extra onroerende goederen door de exploitant.”

Deze lezing blijkt niet duidelijk uit het ontwerp. Het verdient dan ook sterke aanbeveling om in artikel 3, § 1, eerste lid, 3°, en § 2, eerste lid, 3° en 7°, van het ontwerp te verduidelijken welke transactie, tussen welke koper en verkoper, precies wordt vergoed.

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt bovendien dat artikel 3, § 1, tweede lid, in hoofde van de aanvrager impliciet de verplichting bevat om aan de lokale grondenbank te verkopen wanneer die naar aanleiding van de stopzetting van de veeteelttak bepaalde onroerende goederen wenst te verkopen, met de corresponderende verplichting in hoofde van de lokale grondenbank om te kopen. Eenzelfde impliciete verplichting lijkt ook voort te vloeien uit artikel 3, § 2, tweede lid, bij reconversie. Als die bedoeling voorligt, moet dit in het ontwerp worden verduidelijkt.

Artikel 4

14. Luidens artikel 4, inleidende zin, van het ontwerp worden de vergoedingen slechts toegekend “na akkoord van de Europese Commissie over voorliggend besluit”. De draagwijdte van die zinsnede is niet duidelijk. Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“Het is correct dat de Europese Commissie akkoord is gegaan met voorliggend besluit. Aan deze voorwaarde is momenteel dan ook voldaan. Bij voorkeur zouden we deze zinsnede behouden, omdat hiermee zowel de noodzaak van een akkoord van de Europese Commissie benadrukt wordt als het temporele aspect (vergoedingen zullen pas verleend worden ná het akkoord van de Europese Commissie). Voor de transparantie en de duidelijkheid verkiezen we dit dan ook te behouden.”

Verder hierover bevraagd bevestigde de gemachtigde dat het wel degelijk gaat om de beslissing van de Europese Commissie die als bijlage in het wetgevingsdossier is gevoegd. In het licht daarvan zal op het ogenblik van de inwerkingtreding van te nemen besluit voormelde voorwaarde reeds zijn vervuld. Bijgevolg is zij zonder voorwerp en moet de zinsnede “na akkoord van de Europese Commissie over voorliggend besluit” worden weggelaten.

Artikel 9

15.1. Luidens artikel 9, § 3, eerste lid, van het ontwerp wordt de aanvrager die niet tijdig reageert op de beslissing van de landcommissie geacht niet akkoord te gaan met die beslissing. Artikel 9, § 3, vierde lid, bevat een gelijklopende regel voor de beslissing van de gedelegeerd bestuurder van de VLM.¹⁶

Gevraagd naar de gevolgen van het uitblijven van een reactie, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Als de aanvrager niet reageert en dus wordt geacht ‘niet akkoord’ te gaan met de beslissing van de landcommissie, dan eindigt de procedure. De regeling die in voorliggend besluit uitgewerkt is, is een vrijwillige regeling. Betrokkenen kunnen er voor kiezen om in te stappen in het flankerend beleid, doch ze zijn hiertoe niet verplicht. De beslissing van de landcommissie cq. de gedelegeerd bestuurder van de VLM, vermeldt onder meer of en waarvoor men in aanmerking komt voor vergoeding, onder welke voorwaarden en wat de hoogte zal zijn van de te bekomen vergoedingen (cfr. artikel 9, §2, eerste lid, van voorliggend ontwerp van besluit). De aanvrager kan, op basis hiervan, beslissen in te stappen in het flankerend beleid (in welk geval hij zich ook zal moeten houden aan de voorwaarden die voldaan moeten zijn opdat de vergoedingen uitgekeerd kunnen worden), of hij kan beslissen om, voor die aanvraag niet in te stappen. In dat laatste geval kan de betrokkene desgewenst later een nieuwe aanvraag indienen (cfr. art. 9, §5 van voorliggend ontwerp van besluit).”

Dit moet worden verduidelijkt in het ontwerp.

¹⁶ Lees: de beslissing van de VLM (zie opmerking 6.1).

15.2. Luidens artikel 9, § 6, van het ontwerp moeten, als de begrotingskredieten ontoereikend zijn, voor de vergoedingsaanvragen die uitgaan van oranje bedrijven exploitaties met een hogere impactscore eerder worden afgehandeld.

Het is niet duidelijk hoe deze bepaling zich verhoudt tot artikel 2.1.72, tweede lid, van het Landinrichtingsdecreet. Volgens dat artikel, gelezen in samenhang met artikel 39 van het PAS-decreet en/of artikel 4.1.1 van het Landinrichtingsdecreet, moet de landcommissie bij het nagaan of een bedrijf dat een vergoedingsaanvraag heeft ingediend daarvoor in aanmerking komt, rekening houden *“met cumulatieve effecten van landinrichtingsprojecten of van projecten, plannen en programma’s.”* Hierover bevraagd, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De vermelding van de cumulatieve effecten in artikel 2.1.72 van het landinrichtingsdecreet, heeft betrekking op wie al of niet in aanmerking komt voor een dergelijke vergoeding. De rechtsgrond om te bepalen wie van de in voorliggend besluit opgenomen vergoedingen gebruik kan maken, is echter in meerdere decretale bepalingen terug te vinden. Zo onder meer in artikel 39 van het PAS-decreet, volgens dewelke de instrumenten van deel 2 van het landinrichtingsdecreet (waaronder dus de bedrijfsstopzetting en de bedrijfsreconversie), kunnen ingezet worden. Mede in uitvoering van deze bepaling zijn in voorliggend besluit de instapvoorwaarden voor het uitgewerkte flankerend beleid (zoals minimale impactscore en ligging in de maatwerkgebieden) geconcretiseerd. Al de betrokkenen die aan deze instapvoorwaarden voldoen, komen in principe in aanmerking voor het in voorliggend ontwerp van besluit uitgewerkte flankerend beleid. Omwille van budgettaire redenen is het echter aangewezen om een afhandelingsvolgorde te bepalen, voor in het geval het budget onvoldoende zou zijn. Hiervoor wordt in eerste instantie gekeken naar de impactscore.

Volledigheidshalve kan er ook nog op gewezen worden dat, zoals hoger reeds aangekaart (cfr. hoger punt b)), bij dossiers waar er ook een sloopvergoeding wordt aangevraagd, voor het bepalen van de volgorde, de impactscore wordt verdubbeld. Op deze manier wordt ook rekening gehouden met andere (cumulatieve) effecten van een bedrijfsstopzetting.”

De afdeling Wetgeving neemt akte van het antwoord van de gemachtigde. Zij beschikt evenwel niet over het vereiste inzicht in de feitelijke omstandigheden om op sluitende wijze te kunnen beoordelen of hieruit volgt dat aan de in artikel 2.1.72, tweede lid, van het Landinrichtingsdecreet gestelde voorwaarden is voldaan en maakt ter zake een voorbehoud.

15.3. Gevraagd waarom, mede in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie, bij het bepalen van de volgorde waarin aanvragen worden behandeld, aanvragen die zowel betrekking hebben op een stopzettingsvergoeding als een sloopvergoeding dubbel doorwegen, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Als een stopzetting gepaard gaat met het slopen van bedrijfsgebouwen heeft dit een grote meerwaarde. Vanzelfsprekend is de controle en handhaving van een stopzetting eenvoudiger als de bedrijfsgebouwen waar voorheen de bedrijfsactiviteit gebeurde, niet langer aanwezig zijn. Doch het slopen heeft ook belangrijke milieukundige voordelen. Door het slopen van bestaande gebouwen wordt er meer open ruimte gecreëerd, vaak gaat dit eveneens gepaard met ontharding (en dus het verhogen van het waterbergend karakter), ... Een dossier van stopzetting waarbij er ook gesloopt wordt, heeft om die reden dan ook de voorkeur, boven een dossier waar er niet gesloopt wordt.”

Deze voorrangsregeling voor oranje bedrijven lijkt in het licht daarvan redelijk verantwoord.

15.4. De afdeling Wetgeving stelt echter vast dat een vergelijkbare regeling voor bedrijven gelegen in maatwerkgebieden ontbreekt. Gelet op het principe van de gesloten enveloppefinanciering, dat luidens artikel 2, § 1, van het ontwerp ook ten aanzien van zulke bedrijven geldt, moet in het ontwerp ook worden verduidelijkt hoe de vergoedingsaanvragen voor deze bedrijven zullen worden gerangschikt in geval van ontoereikende begrotingskredieten.

Artikel 10

16.1. Luidens artikel 10, § 1, eerste lid, van het ontwerp worden de vergoedingen berekend conform de regels van de onteigening ten algemenen nutte, behoudens andersluidende bepalingen in het ontworpen besluit.

Regelgeving door verwijzing wordt in beginsel afgeraden. Deze werkwijze kan immers aanzienlijk afbreuk doen aan de leesbaarheid van de wetgeving en bijgevolg aan de rechtszekerheid. Zo kunnen zich vanaf het begin interpretatieproblemen voordoen, vooral als bepalingen die van toepassing zijn verklaard, anders moeten worden gelezen dan in hun oorspronkelijke versie. Die problemen zullen vanzelfsprekend nog toenemen met de wijzigingen die zowel in de toepasselijk verklaarde bepalingen als in de bepalingen die die bepalingen van toepassing verklaren, zullen worden aangebracht.¹⁷

Dat geldt des te meer wanneer, zoals te dezen het geval is, de concrete rechtsnormen waarin de betrokken regels zijn terug te vinden, niet worden vermeld.

In het licht daarvan gevraagd om de draagwijdte van deze verwijzingsregel te verduidelijken, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Het gaat over de regels rond de onteigening ten algemene nutte die betrekking hebben op hoe de vergoeding berekend wordt. Het gaat niet over de procedurele bepalingen ter zake, enkel over de inhoudelijke regels rond het bepalen van de verschuldigde vergoedingen.

De afwijkingen zijn met name terug te vinden in de artikelen in voorliggend ontwerp van besluit die nader bepalen hoe de vergoedingen berekend worden, zijnde vooral artikel 10 en (in mindere mate) 11.

In voorliggend ontwerp van besluit zijn er op verschillende punten bepalingen die een verduidelijking geven van hoe de verschuldigde vergoedingen berekend worden. Zo zijn er bijvoorbeeld in artikel 10, voor verschillende onderdelen van de vergoeding, forfaitaire bedragen vastgelegd of begrenzingen aan de te verlenen vergoedingen, die in de regelgeving rond onteigening ten algemene nutte, niet opgenomen zijn.

¹⁷ Zie in dezelfde zin: Omzendbrief van de Vlaamse Regering betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzing 141.

Daarnaast zijn er ook een aantal bepalingen die een nadere omschrijving bevatten van hoe de verschuldigde vergoedingen exact berekend worden. Deze bepalingen zijn in lijn met de regels rond onteigening. Aangezien het hier gaat over vergoedingen voor een specifieke groep van bedrijven (landbouwbedrijven en dan meer bepaald veeteeltbedrijven), is de waardering van dergelijke bedrijven vaak complex. Voor een aantal elementen (zoals bijvoorbeeld rond de waardebepaling voor de dieren) zijn de principes daarom in het voorliggend besluit opgenomen. Dit enerzijds voor de rechtszekerheid naar de burger toe en anderzijds omwille van het feit dat, in het kader van de staatssteunregeling, er voldoende duidelijkheid moet zijn over de principes op basis waarvan de steun berekend zal worden.”

Uit het antwoord van de gemachtigde blijkt dat de toegevoegde waarde van de aanvullende toepassing van de onteigening ten algemenen nutte gering is. Enerzijds stelt de afdeling Wetgeving vast dat de berekening van de vergoeding al relatief gedetailleerd is geregeld in het ontwerp. Anderzijds beperken de regels rond de onteigening ten algemenen nutte zich wat betreft de berekening ervan in hoofdzaak tot de regel dat de vergoeding billijk en dus integraal moet zijn (artikel 16 van de Grondwet), aangevuld met enkele beperkte concretisering in de artikelen 8 en 9 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 ‘tot uitvoering van het Vlaamse Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017’. Het merendeel van de regels inzake de onteigening ten algemenen nutte, terug te vinden in het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, betreft procedurele bepalingen die – hoewel artikel 10, § 1, eerste lid, van het ontwerp anders kan doen vermoeden – blijkbaar niet van toepassing zijn.

In het licht daarvan moet de verwijzing naar de algemene regels van de onteigening ten algemenen nutte in artikel 10, § 1, eerste lid, van het ontwerp worden weggelaten. Desgewenst kan de inhoud van de hiervoor aangehaalde regels, voor zover conform het Europese staatssteunrecht, worden hernomen in het ontwerp.

16.2. Luidens artikel 10, § 2, van het ontwerp is de berekening van de vergoeding voor de component “verlies op dieren” enkel van toepassing voor dieren die op een economisch nadelig tijdstip verkocht moeten worden (en niet worden gehouden in een rondesysteem). Gevraagd hoe dat tijdstip op objectieve wijze kan worden bepaald, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Voor de beoordeling of de dieren ‘op een economisch nadelig tijdstip’ verkocht zijn moeten worden, wordt nagegaan hoeveel dieren op het moment van de effectieve stopzetting van de veeteeltactiviteit vroegtijdig verkocht zijn moeten worden.

Voor de beoordeling hiervan wordt rekening gehouden met het zogenaamde ‘vervangingspercentage’ voor de betreffende diersoort.

Ter illustratie hiervoor volgend voorbeeld.

In geval van een varkenshouderij blijven fokzeugen enkele jaren als fokzeug aanwezig, waarna ze verkocht worden als vleesvarken. Bij een stopzetting zullen er een aantal fokzeugen aanwezig zijn op het bedrijf, die in normale omstandigheden nog niet verkocht gingen worden. In normale omstandigheden is er een jaarlijkse vervanging van 40% van de fokzeugen. Bijgevolg wordt de overige 60% normaliter niet vervangen en aangehouden. Het is dan ook voor deze 60% van de fokzeugen dat er een verlies optreedt.”

De afdeling Wetgeving neemt akte van dit antwoord.

16.3. Luidens artikel 10, § 8, van het ontwerp komt het bedrag van de basisvergoeding overeen met het bedrag van de eindpachtvergoeding voor het perceel in kwestie. Gevraagd of er steeds sprake zal zijn van een eindpachtvergoeding, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Deze paragraaf regelt niet het al of niet verschuldigd zijn van een eindpachtvergoeding. Met deze paragraaf wordt enkel verduidelijkt op welke wijze de vergoeding berekend moet worden voor de landbouwgronden waarvan het gebruik stopgezet wordt, ten gevolge van de bedrijfsstopzetting of bedrijfsreconversie. Voor de betreffende gronden wordt er een vergoeding gegeven, bestaande uit een basisvergoeding, verhoogd met een top-up. Waarbij de basisvergoeding overeenkomt met het bedrag van de eindpachtvergoeding. De eindpachtvergoeding wordt hier dus louter gebruikt als berekeningsleutel voor de betreffende vergoeding.”

De berekening van de eindpachtvergoeding is geregeld in artikel 34, § 1, van het Vlaams Pachtdecreet van 13 oktober 2023. Ter wille van de transparantie verdient het aanbeveling om in artikel 10, § 8, van het ontwerp een uitdrukkelijke verwijzing naar die bepaling op te nemen.

16.4.1. In artikel 10, § 12, tweede lid, van het ontwerp is sprake van een “jonge landbouwer”. Gevraagd om dit begrip toe te lichten, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Dit is een term die gebruikt wordt in de richtsnoeren. Meer bepaald onder 2.4 definities, (33), (65), waar jonge landbouwer als volgt gedefinieerd is:

“jonge landbouwer': een landbouwer zoals gedefinieerd door een lidstaat in zijn strategisch GLB-plan overeenkomstig artikel 4, lid 6, van Verordening (EU) 2021/2115;’.

Voor wat betreft de omzetting van dit begrip in de Vlaamse Regelgeving kan verwezen worden naar het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waar in afdeling 4, ‘Jonge landbouwer’, (artikel 37 e.v.) de nadere bepalingen ter zake zijn terug te vinden.

Artikel 37 van dit besluit luidt als volgt:

‘Artikel 37. Een jonge landbouwer is de natuurlijke persoon die aan al de volgende voorwaarden voldoet:

1° hij vervult binnen de actieve landbouwer, vermeld in artikel 4, §2, de functie van bedrijfshoofd door het uitoefenen van daadwerkelijk en langdurig zeggenschap als:

a) natuurlijke persoon, of;

b) lid, zaakvoerder of vennoot binnen de maatschap of de feitelijke vereniging zonder rechtspersoonlijkheid die over een ondernemingsnummer moet beschikken;

c) zaakvoerder, lid, bestuurder of vennoot binnen de rechtspersoon, die voor de controleerbaarheid van deze voorwaarde verplicht over een aandelenregister moet beschikken;

2° hij is niet ouder dan veertig jaar in het kalenderjaar van de eerste steunaanvraag;

3° hij beschikt over de vereiste vakbekwaamheid.

De minister legt nadere regels vast over de daadwerkelijke en langdurige zeggenschap en over de vakbekwaamheid. De minister bepaalt welke bewijzen geleverd moeten worden aan de bevoegde entiteit om aan te tonen dat voldaan is aan de voorwaarden over de daadwerkelijke en langdurige zeggenschap en de vakbekwaamheid.’.”

In artikel 10, § 12, van het ontwerp moet een uitdrukkelijke verwijzing naar artikel 37 van het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’ worden opgenomen.

16.4.2. De verhoogde tegemoetkoming voor jonge landbouwers creëert een verschil in behandeling met niet-jonge landbouwers dat in het licht van het grondwettelijke beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie verantwoording behoeft.

16.4.3. Ook stelt de afdeling Wetgeving vast dat de verhoging thans facultatief is geformuleerd en lijkt te kunnen variëren tussen 0% en 25% (“kan tot 65% verhoogd worden”).

Als daadwerkelijk de bedoeling voorligt om de landcommissies bij de berekening van de investeringsvergoeding te laten differentiëren tussen verschillende jonge landbouwers, dan moet ook dit verschil in behandeling kunnen worden verantwoord en moet het ontwerp worden aangevuld met objectieve criteria waardoor de landcommissies zich bij het uitoefenen van de gedelegeerde bevoegdheid zullen moeten laten leiden.

Als dit niet de bedoeling is en de opstellers van het ontwerp slechts willen aangeven dat de verhoging nooit tot een overschrijding van het maximale bedrag van 600.000 euro voor de volledige exploitatie (artikel 10, § 12, tweede lid, 1°) kan leiden, dan moeten de woorden “kan tot 65% verhoogd worden” telkens worden vervangen door “bedraagt maximaal 65%”.

Artikel 11

17.1. Volgens artikel 11, § 1, derde lid, van het ontwerp kunnen in de beslissing waarmee de aanvrager akkoord is gegaan, bijkomende voorwaarden voor uitbetaling van de vergoeding worden vermeld. Gevraagd welke voorwaarden dit kunnen zijn, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De voorwaarden kunnen divers zijn en zullen afhangen van het type bedrijf evenals van de (onderdelen van de) soort vergoeding die gevraagd wordt. De voorwaarden kunnen door de landcommissie (of in bezwaar door de gedelegeerd bestuurder van de VLM) in haar beslissing geformuleerd worden. Deze andere voorwaarden kunnen onder meer opgenomen worden als garantie dat aan de voorwaarden van voorliggend besluit voldaan is. Hierbij kan bijvoorbeeld bij het stopzetten van een veehouderij, gedacht worden aan het feit dat men ook het beslagnummer voor de betreffende exploitatie moet stopzetten. Of kunnen er, bij het slopen van een mestkelder, voorwaarden opgenomen worden die moeten garanderen dat de mestkelder leeggemaakt en gereinigd wordt, voor dat deze gesloopt wordt.

Het opnemen van dergelijke voorwaarden kan ook een houvast zijn voor de aanvrager van de vergoeding, zodat duidelijk is welke stavingstukken nodig zijn. Met dien verstande dat, in geval de meegedeelde stavingstukken ontbreken of onduidelijk zijn, de VLM, overeenkomstig artikel 11, §1, vijfde lid, om bijkomende stukken of een bijkomende toelichting kan verzoeken.”

17.2. Luidens artikel 11, § 1, zesde lid, van het ontwerp wordt “[v]oor de uitbetaling [...] in voorkomend geval geen rekening gehouden met de btw die is betaald”. Dit lid heeft betrekking op de berekening van de vergoeding, veeleer dan op de uitbetaling ervan, waardoor het beter in artikel 10 van het ontwerp wordt opgenomen.

De gemachtigde verschaft voorts volgende toelichting over deze bepaling:

“Met deze bepaling wordt bedoeld dat er geen rekening gehouden wordt met de BTW. Niet alle elementen waarvoor vergoeding gevraagd wordt, zijn echter activiteiten waarop de BTW regeling van toepassing. Zo bijvoorbeeld geldt dit niet voor de ontslagvergoeding. Vandaar de formulering ‘in voorkomend geval’. Als er echter BTW is betaald voor het onderdeel waarvoor vergoeding gevraagd wordt (vb. de aankoop van materiaal), dan zal daar echter geen rekening mee gehouden worden, overeenkomstig deze bepaling. Anders gezegd, de belasting over de toegevoegde waarde komt niet in aanmerking voor vergoeding.”

Zoals dit lid thans is opgebouwd, wekt het de indruk dat de btw in bepaalde gevallen wel en in andere gevallen niet zal worden vergoed. Als daarentegen, zoals de gemachtigde aangeeft, de btw nooit in aanmerking komt voor vergoeding, moeten de woorden “in voorkomend geval” worden weggelaten.

17.3. Luidens artikel 11, § 1, zevende lid, van het ontwerp worden, bij niet-naleving van de voorwaarden, de vergoedingen teruggevorderd met inbegrip van bekomen interesten, tenzij de niet-naleving het gevolg is van overmacht.

De vraag rijst in welke mate de niet-terugvordering in het geval van overmacht in overeenstemming is met artikel 76, tweede lid, 1°, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, gelezen in samenhang met artikel 13, eerste lid, 1°, 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 Rekenhof’ (hierna: Algemenebepalingenwet). Beide bepalingen voorzien in een algehele terugvordering van subsidies ingeval de voorwaarden waaronder een subsidie werd verleend, niet werden nageleefd, en voorzien niet in een uitzondering voor overmacht.

Gelet op artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ komt het, behoudens middels een beroep op de impliciete bevoegdheden, niet aan het Vlaamse Gewest – en dus ook niet aan de Vlaamse Regering – toe om bijkomende gevallen te specificeren waarin de terugvordering achterwege kan blijven, die niet voorzien zijn door de Algemenebepalingenwet.¹⁸

Bijgevolg moeten de woorden “, tenzij de niet-naleving het gevolg is van overmacht” worden weggelaten.¹⁹

17.4. De gemachtigde bevestigde dat de formulering van artikel 11, § 2, eerste lid, 2°, van het ontwerp op een taalkundige onjuistheid berust en als volgt zal worden vervangen:

“de reconversie van de exploitatie is uitgevoerd”.

Hiermee kan worden ingestemd.

17.5. Artikel 11, § 3, van het ontwerp regelt de verhoging met een top-up van de vergoeding voor de component “verlies van gebruik” bij stopzetting van de veeteeltak. Oranje bedrijven komen slechts in aanmerking wanneer zij tijdig een aanvraag hebben ingediend, terwijl die beperking niet geldt voor bedrijven die in de maatwerkgebieden liggen. Gevraagd om dit verschil in behandeling toe te lichten, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De reden hiervoor is dat voor oranje bedrijven de maatregelen die in het kader van de PAS opgelegd worden, al duidelijk zijn. Terwijl in de maatwerkgebieden er, overeenkomstig de artikelen 41 t.e.m. 44 van het Stikstofdecreet nog inrichtingsnota’s opgesteld moeten worden, die mee moeten helpen de doelstellingen van het Stikstofdecreet te realiseren. Wat de maatregelen zullen zijn, is daarvoor dan ook nog niet duidelijk. Om deze reden is voor de bedrijven in de maatwerkgebieden nu nog geen termijn bepaald waarbinnen de aanvragen moeten ingediend worden en bijgevolg kan er voor deze bedrijven dus ook geen voorwaarde daaraan gekoppeld worden. Als in de toekomst daar alsnog een termijn voor bepaald zal worden, waarbinnen de aanvraag ingediend moet worden voor bedrijven in de maatwerkgebieden, gaat de facto de mogelijkheid voor een top-up ook voor bedrijven in de maatwerkgebieden beperkt zijn, aangezien zij dan ook hun aanvraag gaan moeten indienen binnen de vermelde termijn.”

Artikel 8, § 2, eerste lid, van het ontwerp voorziet inderdaad al in een eerste termijn waarbinnen de aanvraag voor een oranje bedrijf kan worden ingediend. Uit het tweede lid van die bepaling volgt echter dat er vervolgens ook nieuwe periodes kunnen worden geopend waarbinnen een aanvraag kan worden gedaan. Uit het derde lid volgt ten slotte dat de Vlaamse Regering ook

¹⁸ Adv.RvS nr. 53.014/1 van 5 april 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 24 mei 2013 ‘houdende subsidiëring van bedrijventerreinen’, opmerking 18.

¹⁹ Het feit dat die uitzondering moet worden weggelaten hoeft echter niet noodzakelijk te betekenen dat overmacht geen gevolgen kan hebben op de terugbetaling. Het zal in voorkomend geval de rechter toekomen om te beoordelen of de Algemenebepalingenwet in het licht van het door het Grondwettelijk Hof erkende “algemeen rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet kan worden gemilderd in geval van overmacht” (zie bv. GwH 17 mei 2018, nr. 56/2018, B.39.3; GwH 8 februari 2024, nr. 20/2024, B.6.3) en de inwerkingtreding van boek 5 “Verbintenissen” van het Burgerlijk Wetboek – in het bijzonder de artikelen 5.99, 5.138 en 5.226 van dat wetboek – zo geïnterpreteerd dient te worden dat overmacht gevolgen kan hebben voor de terugbetaling. Zie ook adv.RvS 72.669/2 van 7 december 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het arrêté du Gouvernement wallon du 19 décembre 2022 ‘pris en exécution du décret du 19 octobre 2022 visant à mettre en oeuvre des mesures d’aides à destination des entreprises dans le cadre de la crise de l’énergie pour ce qui concerne le quatrième trimestre 2022’, opmerking bij artikel 21.

termijnen kan bepalen voor de bedrijven in maatwerkgebieden. Het komt de Raad van State voor dat als dergelijke termijnen worden bepaald, ze eveneens zullen moeten worden nageleefd, zodat de verschillende behandeling tussen oranje bedrijven en bedrijven in maatwerkgebieden niet verantwoord lijkt. Omgekeerd lijkt een laattijdige aanvraag voor een vergoeding voor een oranje bedrijf sowieso niet in aanmerking te komen, zodat de voorwaarde van een tijdige aanvraag in artikel 11, § 3, tweede lid, van het ontwerp eigenlijk overbodig is.

Bijgevolg verdient het aanbeveling om in artikel 11, § 3, tweede lid, van het ontwerp de zinsnede “die een aanvraag ingediend hebben binnen de termijn, vermeld in artikel 8, § 2,” weg te laten zodat het tweede en derde lid van artikel 11, § 3, van het ontwerp kunnen worden samengevoegd.

Artikel 12

18. Zoals reeds in opmerking 11.2 in herinnering gebracht, horen bepalingen die enkel een hogere rechtsnorm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling. In het licht daarvan moet artikel 12, tweede lid, van het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 14

19. Gevraagd waarom zal worden afgeweken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, vastgesteld bij artikel 84, 2°, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“Voor de duidelijkheid en de administratieve eenvoud is gekozen voor een op voorhand te bepalen datum. De datum van inwerkingtreding bepaalt immers, overeenkomstig artikel 8, §2, van voorliggend ontwerp van besluit, de indieningsperiode voor oranje bedrijven. (75 dagen na de datum van de inwerkingtreding). Vooral voor het einde van de indieningsperiode is het belangrijk dat deze datum bijvoorbeeld niet in een vakantieperiode ligt. Het is immers de verwachting dat naar het einde van de indieningsperiode er heel wat vragen zullen komen, zowel bij de administratie als bij de adviesbureaus die dergelijke dossiers mee begeleiden. Door te werken met een vaste datum van inwerkingtreding kan dit beter gestuurd worden.

Tegelijk is het ook zo dat er verschillende bedrijven zijn, die snel van deze regeling gebruik willen maken en is het ook vanuit milieukundig oogpunt van belang dat deze regeling zo vlug mogelijk in werking zal treden.

Eens duidelijk is wanneer dit besluit definitief zal goedgekeurd worden, zal de datum van inwerkingtreding bepaald worden, rekening houdende met de twee hoger vermelde parameters.”

Het spreekt voor zich dat de uiteindelijk gekozen datum niet mag leiden tot het verlenen van terugwerkende kracht aan het te nemen besluit en dat bovendien voldoende tijd moet worden gelaten aan de burgers om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding ervan.

Slotopmerkingen

20. Het ontwerp steunt op een aantal complexe feitelijke en juridische uitgangspunten, die niet altijd evident uit het ontwerp zelf naar voor komen. Het verdient bijgevolg aanbeveling om de bepalingen van het te nemen besluit en de onderliggende keuzes toe te lichten, en waar nodig te verantwoorden, in een verslag aan de Vlaamse Regering, of minstens in de nota aan de Vlaamse Regering.^{21.1.} Het ontwerp bestaat uit 15 artikelen waarvan sommige tot wel 14 paragrafen tellen (bv. artikel 10). Er zijn ook paragrafen die tot 7 leden tellen (bv. artikel 11, § 1). Aangezien dit niet bevorderlijk is voor de leesbaarheid, verdient het aanbeveling om bepalingen van het ontwerp over verschillende artikelen te spreiden en het dispositief vervolgens in te delen in verschillende niveaus.²⁰

21.2. Ook op andere vlakken behoeft het ontwerp nog een nazicht vanuit legistiek en redactioneel-taalkundig oogpunt.

Zo worden op diverse plaatsen in het ontwerp bepaalde statussen of types van beslissingen vermeld die ter wille van de leesbaarheid van de tekst consequent tussen aanhalingstekens zouden moeten worden geplaatst. Het betreft bij wijze van voorbeeld de onderlijnde onderdelen van volgende zinsneden:

- in artikel 6, §1, 8°: “alle niet-verstreken vergunningen of de registratie als vergund geacht uit het vergunningenregister”;
- in artikel 10, § 2, eerste lid: “berekening van de vergoeding voor verlies van gebruik voor de component verlies op dieren”;
- in artikel 10, § 3, eerste lid: “berekening van de vergoeding voor verlies van gebruik voor de component verlies van gebruik van gebouwen.”

Daarnaast ontbreken op een aantal plaatsen een komma, hetgeen opnieuw de leesbaarheid van het ontwerp bemoeilijkt. Bij wijze van voorbeeld moet op volgende plaatsen een komma worden toegevoegd:

- In artikel 10, § 2: tussen de woorden “de reconversie” en “op een economisch nadelig tijdstip”;
- In artikel 6, § 1, 25°: tussen de woorden “aanwezig zijn” en “het vermogen”, waarbij de komma tussen “worden” en “zonnepanelen” moet worden weggelaten.

²⁰ Zie Omzendbrief van de Vlaamse Regering betreffende de Wetgevingstechniek VR 2019/4, aanwijzingen 96 en 102.

Tot slot moet de tekst van het ontwerp worden nagelezen op onzorgvuldigheden. Bij wijze van voorbeeld moet volgende schrijffout worden rechtgezet:

- In artikel 11, § 4: “gestopte veeteeltak” in plaats van “gestopt veeteeltak”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Koen MUYLLE