

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.543/1/V
VAN 10 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 15 juli 2010 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van artikel 1, 3, 4 en 5 van het ministerieel besluit van 8 maart 2007 betreffende de herverdeling van de steunbedragen via de reserve", heeft het volgende advies gegeven:

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 voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt uiteenlopende wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 8 maart 2007 betreffende de herverdeling van de steunbedragen via de reserve. De betrokken wijzigingen zijn zowel van inhoudelijke als van meer vormelijke aard.

Tot de inhoudelijke wijzigingen kan de opheffing van het programma voor steun aan jonge landbouwers worden gerekend. Ook het invoegen van een nieuwe, voor compressie in aanmerking komende categorie van landbouwgrond in het programma voor landbouwers die over minder hectaren dan toeslagrechten beschikken, valt als een inhoudelijke wijziging te beschouwen.

Daarnaast bevat het ontwerp diverse vormelijke aanpassingen van verwijzingen naar Europese verordeningen en van vermeldingen van jaartallen en begrippen die in het ministerieel besluit van 8 maart 2007 voorkomen.

2. De ontworpen wijzigingen vinden rechtsgrond in artikel 6, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden, dat de bevoegde Vlaamse minister opdraagt om "de modaliteiten, de aanvullende voorwaarden en de vereiste bewijslast voor de

.../...

aanvraag uit en het gebruik van de nationale reserve, vermeld in artikel 42 van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad ¹ te bepalen.

Artikel 6, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1/, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, dat aan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) de bevoegdheid verleent om ten aanzien van de in de wet bedoelde producten "alle maatregelen (te) nemen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (thans het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie), (...)".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. Men vulle het eerste lid van de aanhef aan met de zinsnede ", laatst gewijzigd bij verordening (EU) nr. 360/2010 van de Commissie van 27 april 2010".

In het derde lid van de aanhef voege men de volgende zinsnede toe: ", gewijzigd bij verordening (EU) nr. 146/2010 van de Commissie van 23 februari 2010".

2. Aangezien de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, de bevoegdheid om het ontworpen besluit vast te stellen rechtstreeks ontleent aan het besluit dat rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit, is een verwijzing naar het besluit van

(1) Bedoeld wordt verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijziging van de verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001. De verwijzing naar artikel 42 van verordening (EG) nr. 1782/2003, in artikel 6, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005, moet momenteel worden gelezen als een verwijzing naar artikel 41 van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009, die verordening (EG) nr. 1782/2003 heeft ingetrokken.

de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering², in het zesde lid van de aanhef van het ontwerp, overbodig en zelfs misleidend omdat erdoor, ten onrechte, de indruk kan worden gewekt dat dit laatste besluit rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit. Het zesde lid van de aanhef moet dan ook vervallen.

Artikel 1

In artikel 1, 1/, van het ontwerp dient de tweede vermelding van het werkwoord "worden" te worden geschrapt.

Artikel 4

1. Het is niet duidelijk wat in het ontworpen artikel 5, § 1, 4/, van het ministerieel besluit van 8 maart 2007 (artikel 4, 1/, van het ontwerp) precies wordt bedoeld met "een gebied met specifieke beheersvoorwaarden". Het verdient aanbeveling om dat begrip in het ontwerp te omschrijven of te verwijzen naar een andere norm waarin dat begrip nader wordt omschreven.

2. Voor zover dit overeenstemt met de bedoeling van de stellers van het ontwerp wordt de tweede zin van het ontworpen artikel 5, § 1, 4/, beter geredigeerd als volgt:

"Het perceel werd minstens één jaar van de referentieperiode 2000-2002 en sinds 2005 ononderbroken gebruikt door de landbouwer".

3. In de inleidende zin van artikel 4, 4/, van het ontwerp schrappe men de tweede vermelding van het werkwoord "wordt".

⁽²⁾ In het betrokken besluit wordt overigens als zodanig niet de delegatie van reglementaire bevoegdheden geregeld (zie artikel 7, 1/, van het besluit van 13 juli 2009).

Artikel 5

Overeenkomstig artikel 5 van het ontwerp heeft het ontworpen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2010.

De gemachtigde verduidelijkt in verband met deze retroactiviteit het volgende:

"De verordeningen in uitvoering waarvan het ontwerp van MB genomen wordt, nl. de verordeningen (EG) nr. 1120/2009 en 1122/2009 hebben uitwerking met ingang van 1 januari 2010. Het is voor de goede werking en de continuïteit dan ook noodzakelijk dat het voorliggende ontwerp van MB terugwerkt tot 1 januari 2010. Bovendien worden er geen verkregen situaties door aangetast".

De voornaamste reden voor de terugwerkende kracht lijkt te zijn dat de stellers van het ontwerp dezelfde datum van inwerkingtreding willen hanteren als die van de door de gemachtigde vermelde verordeningen. Dit is evenwel een gegeven dat op zich geen voldoende verantwoording voor de terugwerkende kracht biedt.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht.

Dat is het geval indien 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 de openbare dienst en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast ³.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling valt in te passen in één van de vermelde gevallen kan deze behouden blijven. Of dit effectief het geval is voor alle onderdelen van het ontwerp valt evenwel te betwijfelen. Zo houdt de ontworpen regeling onder meer de stopzetting in van het steunprogramma voor jonge landbouwers,

⁽³⁾ Een andere vraag is of alle onderdelen van de ontworpen regeling zich lenen tot een terugwerkende kracht. Zo worden bijvoorbeeld aspecten van de bewijsregeling ten aanzien van landbouwers die over minder hectaren dan toeslagrechten beschikken, verzwaaard (ontworpen artikel 5, § 3, 3/, b); artikel 4, 4/, van het ontwerp), hetgeen niet werkbaar lijkt te zijn voor het verleden.

waardoor aan de betrokken categorie van landbouwers een voordeel wordt ontnomen en een in hunne hoofde verkregen situatie wordt aangetast.

De stellers van het ontwerp doen er, in het licht van hetgeen voorafgaat, goed aan om de retroactiviteit van de ontworpen regeling aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT,	
	S. DE TAEYE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. T'KINDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

M. VAN DAMME