

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.593/1/V
VAN 17 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 27 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 "houdende regeling van de specifieke steun aan landbouwers ter verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. De artikelen 68 tot en met 72 van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 en de uitvoeringsbepalingen ervan die vervat zijn in verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 en verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009, voorzien in de mogelijkheid voor lidstaten van de Europese Unie om onder de daarin vastgestelde voorwaarden specifieke steun te verlenen aan landbouwers.

Wat het Vlaamse Gewest betreft, is beslist om aan die mogelijkheid invulling te geven door de ervoor beschikbare middelen aan te wenden voor de verbetering van de kwaliteit van de landbouwproducten. Die optie is vastgelegd in artikel 2*decies* van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden, in te voegen bij een besluit waarvan het ontwerp aan de Raad van State is voorgelegd en waarover deze op 6 juli 2010 advies 48.452/3 heeft gegeven ⁽¹⁾.

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe de regeling van de betrokken bijzondere steunregeling nader uit te werken. Daartoe worden vooreerst een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt (artikel 1). Vervolgens wordt het totale voor de steunverlening beschikbare bedrag voor de jaren 2010 en 2011 vastgesteld (artikel 2). De indiening van de steunaanvraag wordt geregeld (artikel 3). Er wordt voorzien in de medewerking van de erkende centra voor

⁽¹⁾ Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden.

duurzame landbouw aan de regeling door de verstrekking van identificatie- en controlegegevens inzake de steunaanvragers (artikel 4). De maximale hoogte van het steunbedrag wordt bepaald (artikel 5). Daarna volgen nog controle- en sanctiebepalingen (artikelen 6 en 7). Aan de ontworpen regeling wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 januari 2010 (artikel 8).

4. Het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in het vooralsnog enkel in ontwerpvorm bestaande artikel 2*decies*, vierde 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. Bij die bepaling wordt de bevoegde Vlaamse minister gemachtigd om voor de betrokken steunregeling "uitvoeringsmodaliteiten [...] evenals het bedrag van de extra betaling op basis van de beschikbare middelen" vast te stellen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef moet de verwijzing naar verordening (EG) nr. 1250/2009 worden vervangen door een verwijzing naar verordening (EU) nr. 360/2010 van de Commissie van 27 april 2010.

6. In het derde lid van de aanhef moet de verwijzing naar verordening (EG) nr. 1122/2009 worden aangevuld met een verwijzing naar de wijzigende verordening (EU) nr. 146/2010 van de Commissie van 23 februari 2010.

7. De verwijzing, in het zesde lid van de aanhef, naar het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering dient te worden weggelaten. De Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, put zijn bevoegdheid om het ontworpen besluit te nemen immers rechtstreeks uit het ontworpen artikel 2*decies*, vierde lid, van het besluit van de Vlaamse

.../...

Regering van 8 juli 2005. Bovendien bepaalt artikel 7, 1/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 dat de in dat besluit toegestane delegaties niet gelden voor het nemen van reglementaire besluiten.

Artikel 1

8. De verwijzing in artikel 1, 1/, van het ontwerp ter omschrijving van het begrip "specifieke steun", naar artikel 2, o), van verordening (EG) nr. 1120/2009, is weinig adequaat. In die verordeningsbepaling worden immers de "specifieke steunmaatregelen" niet als zodanig gedefinieerd, maar wordt verwezen naar de maatregelen "voor de tenuitvoerlegging van de in artikel 68, lid 1, van Verordening (EG) nr. 73/2009 bedoelde specifieke steun". In het ontwerp zou dan ook beter rechtstreeks naar die laatste bepaling verwezen worden. Aangezien het ontwerp meer bepaald betrekking heeft op specifieke steun aan landbouwers ter "verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten", is een verwijzing naar artikel 68, lid 1, a), ii), van verordening (EG) nr. 73/2009 nog het meest aangewezen.

9. Ter wille van de duidelijkheid verdient het aanbeveling om in artikel 1 van het ontwerp definities op te nemen van de begrippen "exploitatie nummer" en "landbouw nummer", met verwijzing naar de definities vervat in artikel 1, 6/ en 9/, van het ministerieel besluit van 15 maart 2006 betreffende het autonome beheer van land- en tuinbouwbedrijven en het kunstmatig creëren van betalingsvoorwaarden.

Om dezelfde reden is het aangewezen in artikel 1 van het ontwerp ook een definitie op te nemen van het begrip "beslagnummer", waarvan verderop in het ontwerp melding wordt gemaakt.

Artikel 2

10. In artikel 2 van het ontwerp is sprake van "specifieke steun voor een betere kwaliteit".

Zoals aangegeven vermeldt artikel 68, lid 1, a), ii), van verordening (EG) nr. 73/2009 "de verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten".

Die benaming wordt beter overgenomen. ⁽²⁾

Artikel 3

11. In artikel 3, § 1, tweede lid, 1/, a), van het ontwerp zouden de woorden "de voor- en achternaam" telkens vervangen kunnen worden door "de naam en de voornaam", en de woorden "de naam van de aanvrager" door "de benaming (en de rechtsvorm?) van de rechtspersoon".

12. Evenzo is het aangewezen om in artikel 3, § 1, tweede lid, 1/, b), van het ontwerp, behalve naar "het adres", ook alternatief te verwijzen naar "de maatschappelijke zetel".

13. In verband met het beslagnummer, vermeld in artikel 3, § 1, tweede lid, 1/, d) van het ontwerp, heeft de gemachtigde verklaard dat dit nummer verband houdt met het veebeslag en dat het wordt toegekend ter uitvoering van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen. Aangezien geredelijk mag worden aangenomen dat de in het ontworpen ministerieel besluit bedoelde steunverlening niet uitsluitend de sector van de runderen betreft, worden in de laatstgenoemde bepaling van het ontwerp dan ook best de woorden "in voorkomend geval," ingevoegd vóór de woorden "het beslagnummer".

⁽²⁾ Tenminste indien de term van de verordening ook wordt overgenomen in het ontworpen artikel 2^{decies} van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005, overeenkomstig de opmerking die de Raad van State daarover in zijn advies 48.452/3 van 6 juli 2010 heeft gemaakt (opmerking 13).

Artikel 4

14. In artikel 4, tweede lid, 4/, is sprake van "de lastenboeken". Er zou nader bepaald moeten worden wat met dit begrip bedoeld wordt.

Artikel 5

15. In verband met het begrip "werkelijke kosten" vermeld aan het einde van artikel 5 van het ontwerp heeft de gemachtigde de volgende toelichting verschaft:

"Onder «de werkelijke kosten» worden de extra kosten [verstaan] die een landbouwer heeft om te voldoen aan het lastenboek van de voedselkwaliteitsregelingen. Meer specifiek gaat het om de volgende kosten:

- Jaarlijkse deelnamekosten
- Jaarlijkse controlekosten
- Jaarlijkse kosten verbonden aan het naleven van de bovenwettelijke eisen uit het lastenboek".

Het verdient aanbeveling om die omschrijving van het voormelde begrip op te nemen in het ontwerp.

Artikel 6

16. In artikel 6, eerste lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde entiteit minstens 1 % van de landbouwers die een steunaanvraag indienen, aan controles op de naleving van de randvoorwaarden onderwerpt.

Het is niet duidelijk wat die bepaling toevoegt aan het in dat lid vermelde artikel 50, eerste lid (lees: artikel 50, lid 1), van verordening (EG) nr. 1122/2009. Aangezien verordeningen rechtstreeks van toepassing zijn, is het niet nodig de bepalingen ervan om te zetten in een bepaling van intern recht. Als het de bedoeling is om op de een of andere manier gebruik te maken van een bevoegdheid die bij de verordening aan de lidstaten wordt verleend, zou duidelijker gemaakt moeten worden waarin de beleidsoptie bestaat waarvoor de Vlaamse minister met deze bepaling kiest, met verwijzing naar de bepaling van de verordening die in een dergelijke optiemogelijkheid voorziet.

Als het enkel voor de duidelijkheid van de regelgeving wenselijk wordt geacht om de bepaling van artikel 50, lid 1, van de verordening in herinnering te brengen, schrijven men: "Overeenkomstig artikel 50, lid 1, van verordening (EG) nr. 1122/2009 ...".

17. In artikel 6, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde entiteit 10 % van de derde instanties controleert, vermeld in artikel 30, tweede lid (lees: artikel 30, lid 2, e)), van verordening (EG) nr. 1122/2009, waarop een beroep wordt gedaan (eerste zin). Voorts wordt bepaald welke sanctie wordt toegepast in geval van vaststelling van een grove nalatigheid of het met opzet doorgeven van foute gegevens (tweede zin).

Ook hier rijst de vraag wat de eerste zin toevoegt aan artikel 30, lid 2, e), van de verordening. *Mutatis mutandis* wordt verwezen naar opmerking 16.

Met betrekking tot de tweede zin is er in dit opzicht geen probleem. Door een sanctie te bepalen oefent de Vlaamse minister een bevoegdheid uit die bij artikel 69, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1122/2009 aan de lidstaten wordt opgedragen (toepassing van "passende nationale sancties").

Artikel 7

18. Artikel 6, § 1, 8/, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten bepaalt dat hij die zich verzet tegen bezoeken, inspecties, controles, monsternemingen of vragen naar inlichtingen of documenten door de in artikel 5 bepaalde overheden of die, wetens, onjuiste inlichtingen of documenten verstrekt, strafbaar is. Artikel 7 van de wet van 28 maart 1975 bepaalt dat de overtreding van bepalingen van (onder meer) krachtens artikel 3 van die wet genomen besluiten strafbaar zijn. Artikel 11 van de wet van 28 maart 1975 bepaalt dat de bepalingen van de artikelen 5 tot 10 van toepassing zijn "bij overtreding van de verordeningen van de Europese Economische Gemeenschap die van kracht zijn in het Rijk en materies betreffen welke op grond van deze wet tot de verordnungsbevoegdheid van de Koning behoren".

In zoverre in artikel 7 van het ontwerp wordt bepaald dat de overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig de wet van 28 maart 1975, gaat het om een louter declaratieve bepaling. Niettemin dient, omwille van de duidelijkheid die in strafzaken is vereist, nader bepaald te worden welke overtredingen bedoeld worden.

De opsporing, de vaststelling en de bestraffing van de overtredingen van de Europese verordeningen worden geregeld in artikel 11 van de wet van 28 maart 1975. Het staat niet aan de Vlaamse minister om die regeling te bevestigen, ook niet met een declaratieve bepaling. De verwijzing naar drie verordeningen in artikel 7 van het ontwerp moet dan ook weggelaten worden.

Artikel 8

19. Volgens artikel 8 heeft het ontworpen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2010.

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 goede werking of de continuïteit van de diensten 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 heeft de volgende toelichting verschaft:

"Voor de uitvoering van de steunregeling is de samenhang met een jaar essentieel. De aanwending van de ongebruikte middelen voor deze specifieke steunregeling is voor de jaren 2010-2011 en kan nadien worden verdergezet na een nieuwe aanmelding. Er worden door de terugwerkende kracht geen rechten van de landbouwers aangetast en de regeling is voordelig voor de landbouwer. Het ontwerp van besluit bepaalt de beschikbare enveloppe voor het jaar 2010, vandaar dat ook dat de uitwerking bepaald is op 1 januari 2010. Daarenboven betreft het

.../...

ontwerp van besluit een steunmaatregel die een compensatie vormt voor kosten die gemaakt zijn in het jaar 2010".

In zoverre artikel 7 in het ontwerp wordt behouden (zie opmerking 18) kan alleszins aan dat artikel geen terugwerkende kracht worden verleend. Het met terugwerkende kracht strafbaar stellen van gedragingen is immers strijdig met het verbod van retroactiviteit van de materiële strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en bij artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT, J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY, M. TISON,	assessoren van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A. BECKERS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A. BECKERS

P. LEMMENS