

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.088/1/V
VAN 24 AUGUSTUS 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 25 juli 2011 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 september 2011, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot het verlenen van steun met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en voor bijhorende afzetbevorderingsacties’, 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.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling Wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe de voorwaarden te bepalen waaronder steun kan worden verleend, enerzijds aan landbouwers die deelnemen aan bepaalde communautaire voedselkwaliteitsregelingen (artikelen 3 tot 13)¹, en anderzijds aan producentengroeperingen voor activiteiten op het gebied van voorlichting over en afzetbevordering en reclame voor producten die onder bepaalde voedselkwaliteitsregelingen vallen (artikelen 14 tot 21)². Het ontwerp voorziet ook in een controle op deze steunverlening (artikel 22).

De ontworpen regeling kadert in een categorie van steunmaatregelen voor plattelandontwikkeling, met name de steun ter verbetering van het concurrentievermogen voor de land- en bosbouwsector, die zijn toegelaten krachtens verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 ‘inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)’ (hierna: verordening 1698/2005)³,

¹ Met name, enerzijds, aan landbouwers die opteren voor biologische productie als bedoeld bij verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 ‘inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91’ (artikel 3 van het ontwerp), en anderzijds, aan landbouwers die landbouwproducten of levensmiddelen produceren die zijn erkend als gegarandeerde traditionele specialiteiten (verordening (EG) nr. 509/2006 van de Raad van 20 maart 2006 ‘inzake gegarandeerde traditionele specialiteiten voor landbouwproducten en levensmiddelen’) of waarvan de benaming is beschermd als geografische aanduiding of als oorsprongsbenaming (verordening (EG) nr. 510/2006 van de Raad van 20 maart 2006 ‘inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen’) (artikel 8 van het ontwerp).

² Met name de hiervóór bedoelde landbouwproducten en levensmiddelen waarvan de benaming is beschermd als geografische aanduiding of als oorsprongsbenaming, of die zijn erkend als gegarandeerde traditionele specialiteiten (artikel 14 van het ontwerp).

³ Zie in het bijzonder artikel 20, c), ii) en iii), van verordening 1698/2005.

uitgevoerd bij verordening (EG) nr. 1974/2006 van de Commissie van 15 december 2006 'tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandontwikkeling (ELFPO)' (hierna: verordening 1974/2006).

ALGEMENE OPMERKING

3. In elk van de drie steunregelingen worden bepaalde normatieve bevoegdheden aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid gedelegeerd. Dergelijke delegaties zijn weliswaar geoorloofd, op grond van artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 over de Vlaamse instellingen, doch enkel voor zover de bevoegdheid die aan de minister wordt opgedragen betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige aard.

Het komt de Raad van State voor dat de volgende maatregelen aan de minister kunnen worden overgelaten:

- het vastleggen van de aanvraag- en uitbetalingsprocedure (artikelen 17, vijfde lid, en 21 van het ontwerp);
- het bepalen van het maximumbedrag van de steun (artikelen 4, derde lid, 10, en 16, eerste lid, van het ontwerp); het maximumbedrag van de steun is immers bepaald in bijlage I bij verordening 1698/2005;
- het precies bepalen van de landbouwproducten en levensmiddelen die voor steun in aanmerking komen (artikelen 9 en 15, tweede lid, van het ontwerp), nu reeds uit de Europese regelgeving en uit andere interne regelgeving zal blijken welke producten voor steun in aanmerking komen;
- het bepalen van nadere regels voor de in aanmerking te komen kosten (artikel 16, derde lid, van het ontwerp), nu artikel 20 van het ontwerp de krijtlijnen trekt waarbinnen de kosten kunnen worden vergoed.

Wat betreft het vaststellen van het percentage en het minimumbedrag van de steun (artikelen 4, derde lid, en 16, eerste lid, van het ontwerp) en het bepalen van beoordelingscriteria (artikel 18, derde lid), kan evenwel worden betwijfeld of het slechts om detailmaatregelen gaat. Op die punten moet de Raad van State dus een voorbehoud maken.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

4. In het vijfde lid van de aanhef wordt verwezen naar artikel 3, §§ 1, 3 en 4, en naar artikel 4, § 4, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’.

De artikelen 3, § 3, en 4, § 1, tweede lid, van het decreet van 22 december 2006, gelezen in samenhang met artikel 3, §§ 1 en 2, ervan, bieden rechtsgrond voor het ontworpen artikel 4, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 ‘houdende bepalingen tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’ (artikel 23 van het ontwerp) en voor artikel 11, tweede lid, van het ontwerp, die respectievelijk nieuwe categorieën van steunmaatregelen, en dus nieuwe landbouwers, onderwerpen aan een meldingsplicht in de verzamelaanvraag, en bepalen welke gegevens erin moeten worden opgenomen.

De artikelen 3, § 4, en 4, § 4 van het decreet van 22 december 2006 strekken het ontworpen besluit daarentegen niet tot rechtsgrond. De verwijzing in de aanhef naar die bepalingen moet dan ook weggelaten worden.

Artikel 22

5. In artikel 22, vijfde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat wanneer blijkt dat de landbouwers en de producentengroeperingen niet voldoen aan de voorwaarden van het ontworpen besluit, het Departement Landbouw en Visserij of het Agentschap Landbouw en Visserij de verleende steun “kan” terugvorderen.

Aldus wordt een minder strengere regeling ingevoerd dan die welke is vervat in artikel 57 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, waarbij in een verplichte en volledige terugvordering van de toelage wordt voorzien indien de toelagetrekker onder meer de voorwaarden niet naleeft waaronder de toelage verleend werd. Die bepaling geldt nog steeds ten aanzien van de gemeenschappen en gewesten, op grond van artikel 71, § 1, van de

bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’.⁴

Artikel 22, vijfde lid, van het ontwerp dient derhalve te worden herwerkt, temeer nu in artikel 7 van het decreet van 3 maart 2004 ‘inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwproductiemethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw’, dat de rechtsgrond vormt voor artikel 22 van het ontworpen besluit, geen machtiging is opgenomen om minder strenge regels uit te vaardigen dan die welke zijn vervat in artikel 57 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit.⁵

Artikel 23

6. Met artikel 23 van het ontwerp wordt een wijziging beoogd van artikel 4, § 1, van het hiervoor genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007. Volgens de ontworpen bepaling kunnen de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu, ieder wat zijn of haar bevoegdheid betreft, bepalen dat de verzamelaanvraag, vermeld in artikel 2, 11, van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 ‘houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij de Verordeningen (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 73/2009 van de Raad, en inzake de randvoorwaarden waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 479/2008 van de Raad’, de basis is voor de steunaanvraag en de betalingaanvraag voor maatregelen om steun te verlenen aan landbouwers die deelnemen aan voedselkwaliteitsregelingen vermeld in artikel 20, c), ii), van verordening 1698/2005.

⁴ De gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit worden opgeheven, voor het grootste deel van de federale overheidsdiensten, bij de wet van 22 mei 2003 ‘houdende organisatie van de begroting en van de comptabiliteit van de federale Staat’. Die wet treedt evenwel pas in werking op 1 januari 2012. Op dat ogenblik treedt 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’ in werking, voor wat betreft de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest. Die wet, aangenomen op grond van artikel 50, § 2, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’, doet de overgangsbepaling van artikel 71, § 1, van die bijzondere wet haar uitwerking verliezen. De controle inzake het verlenen en het gebruik van subsidies wordt dan vanaf 1 januari 2012 geregeld bij de artikelen 53 tot 57 van het decreet van 8 juli 2011 ‘houdende regeling van de begroting, de boekhouding, de toekenning van subsidies en de controle op de aanwending ervan, en de controle door het Rekenhof’.

⁵ Wat overigens slechts mogelijk zou zijn met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (zie o.m. advies 35.954/3 van 28 oktober 2003 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 2 april 2004 ‘houdende de subsidiëring van kunstenuitvoeringsorganisaties, kunstenaars, organisaties voor kunsteducatie en organisaties voor sociaal-artistieke werking, internationale initiatieven, publicaties en steunpunten’ (Kunstendecreet), *Parl.St.* Vl. Parl., 2003-2004, nr. 2019/1, (75) 84-85, opmerking 13.1).

Artikel 23 is overbodig en zelfs in tegenspraak met de artikelen 5 en 11 van het ontwerp. Het ontworpen artikel 4, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 wekt de indruk dat de ministers bevoegd voor het landbouwbeleid en voor het leefmilieu kunnen bepalen of de verzamelaanvraag al dan niet de basis is voor de steunaanvraag en de betalingsaanvraag voor de in het ontwerp bedoelde steunmaatregelen, terwijl de Vlaamse Regering in de artikelen 5 en 11 van het ontwerp reeds zelf heeft bepaald dat de steunaanvraag en de betalingsaanvraag gebeuren via de verzamelaanvraag.

De gemachtigde verklaarde dat de ontworpen bepaling is ingegeven door de zorg om de gevallen waarin de verzamelaanvraag moet worden gebruikt te regelen in één bepaling. Als dat de bedoeling is, kan het ontworpen artikel 4, § 1, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 beter aanvangen als volgt:

“De verzamelaanvraag is de basis voor de steunaanvraag ...”.

Artikel 24

7. Luidens artikel 24 van het ontwerp heeft de ontworpen regeling uitwerking met terugwerkende kracht, met name met ingang van 1 januari 2011.

De terugwerkende kracht van verordenende bepalingen is slechts aanvaardbaar wanneer er een decretale grondslag voorhanden is, wanneer de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent, of wanneer de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van het bestuur en verkregen situaties niet worden aangetast.

De gemachtigde verklaarde dat de regeling wel degelijk vanaf 1 januari 2011 uitwerking moet krijgen, omdat het de bedoeling is dat voor 2011 nog subsidies worden uitgekeerd. Ze verzekerde daarenboven dat de landbouwers de data die krachtens de ontworpen regeling in acht moeten worden genomen (zie bijv. artikel 3, 2°, en artikel 8, 1°, van het ontwerp), wel degelijk hebben kunnen respecteren omdat zij de desbetreffende verplichtingen reeds op grond van andere normen moesten naleven. Daarnaast verklaarde ze dat ook het feit dat de verzamelaanvraag op 21 april⁶ moest zijn ingediend, geen probleem doet rijzen omdat bij

⁶ De datum van 21 april is vastgesteld in artikel 4, § 2, van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 ‘tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden voor wat betreft de uitvoering van de gedeelde bevoegdheden met het oog op de inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’.

ministerieel besluit⁷ eenmalig zal worden bepaald dat, voor wat betreft de steunmaatregelen bedoeld in het voorliggende ontwerp, voor 2011 van de normale procedure voor het indienen van de verzamelaanvraag zal worden afgeweken.

Gelet op deze toelichting, waaruit blijkt dat een voordeel wordt toegekend, en onder voorbehoud dat de afwijking van de termijn voor het indienen van de gegevens via de verzamelaanvraag daadwerkelijk wordt doorgevoerd, lijkt de terugwerkende kracht aanvaardbaar.

⁷ Dat ministerieel besluit zal voorzien in een wijziging van het genoemde artikel 4 van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	E. BREWAEYS,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
	M. TISON,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Heer B. STEEN, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS