KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.944/3
VAN 28 FEBRUARI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 10 februari 2012 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 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 bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden, tot wijziging van artikel 4 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, tot opheffing van hoofdstuk III van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 januari 2006 tot instelling van bepaalde rundvleespremies, en tot opheffing van diverse regelingen', 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. In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorzag verordening (EG) nr. 1782/2003[1] in een bedrijfstoeslagregeling voor landbouwers. In die verordening werden gemeenschappelijke voorwaarden vastgesteld voor rechtstreekse betalingen op grond van verschillende regelingen inzake inkomenssteun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Die inkomenssteun was deels niet, deels wel gekoppeld aan een bepaalde productie (respectievelijk steun aan de producent of “bedrijfstoeslag” en steun voor de productie van een bepaald gewas). Deze verordening werd nader uitgewerkt in onder meer de verordeningen (EG) nr. 795/2004[2] en nr. 796/2004[3].

Ter uitvoering van die verordeningen is op 8 juli 2005 een besluit van de Vlaamse Regering genomen, tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en de toepassing van de randvoorwaarden.

---

[1] Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen 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.

[2] Verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers.

[3] 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 genoemde verordening (EG) nr. 1782/2003 is vervangen door verordening (EG) nr. 73/2009[4]. Uit de aanhef van die laatste verordening blijkt dat het noodzakelijk werd geacht om bepaalde elementen van het steunmechanisme aan te passen. Met name worden meer vormen van rechtstreekse steun “ontkoppeld” (niet meer gebonden aan een bepaalde productie) en wordt de werking van de bedrijfstoeslagregeling vereenvoudigd.

De nieuwe verordening wordt verder uitgewerkt in de verordeningen (EG) nr. 1120/2009[5] en nr. 1122/2009[6].

Het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 is bij besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2010[7] in overeenstemming gebracht met verordening (EG) nr. 73/2009 en met de verordeningen vastgesteld ter uitvoering ervan.

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de wijziging van een aantal besluiten van de Vlaamse Regering, in het bijzonder het genoemde besluit van 8 juli 2005.

Het voorwerp van de belangrijkste wijzigingen kan worden omschreven als volgt:

- de regelingen inzake de steun voor eiwithoudende gewassen, de verwerkingssteun voor vezelvlas en - hennep en de slachtpremie voor kalveren worden gewijzigd (artikelen 1 tot 3);

[4] Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

[5] Verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers.

[6] Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector.

[7] Besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2010 tot wijziging van diverse bepalingen 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 randvoorwaarde.

- voor de kalenderjaren 2012 en 2013 worden “specifieke steunmaatregelen” bepaald, die gefinancierd kunnen worden met de ongebruikte Europese middelen; die steunmaatregelen bestaan meer bepaald in een specifieke steun voor groenbedekkers en een specifieke steun voor de instandhouding van het Piétrainras in de varkenssector (artikelen 4 en 5).

Voor het overige bevat het ontwerp bepalingen met een minder grote impact:

- de mogelijkheid tot het indienen van een aanvraag tot herziening van de toeslagrechten wordt uitgebreid tot het geval van “een clausule in privaatrechtelijke verkoopcontracten” als vermeld in artikel 26 van verordening (EG) nr. 1120/2009, dat is een clausule die voorziet in de verkoop van het hele bedrijf of een deel ervan, samen met de toeslagrechten of de verhoging van de waarde van de toeslagrechten (artikel 6);

- inzake het voorkomen van verstruiking met ongewenste vegetatie worden de voorwaarden waaraan de te nemen maatregelen moeten voldoen, vervangen door een delegatie van bevoegdheid aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) om een code van goede praktijken vast te stellen (artikel 6*bis*);

- de regeling inzake de teeltrotatie van aardappelen wordt verduidelijkt (artikel 7);

- een actualisering van de verwijzing naar de toepasselijke Europese regelgeving in een bepaling in verband met de zogenaamde verzamelaanvraag, en een uitbreiding van de gevallen waarvoor de verzamelaanvraag de basis is (artikel 8);

- de opheffing van een aantal regelingen die achterhaald zijn (artikelen 9 en 10).

Het ontworpen besluit is bedoeld om retroactief in werking te treden, met uitwerking op 1 januari 2012, behalve voor wat betreft de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 september 2010 tot instelling van een steunregeling voor de erkende eerste verwerkers in de sector vezelvlas en vezelhennep, die pas in werking treedt op 1 januari 2014 (artikel 11).

VORMVEREISTEN

4. Over het voorliggende ontwerp is overleg gepleegd in de Permanente Werkgroep van het Intergewestelijk Ministerieel Overleg, tijdens de vergadering van 19 januari 2012. Uit documenten verstrekt door de gemachtigde blijkt dat het verslag van die vergadering volgens de

schriftelijke procedure is goedgekeurd op 8 februari 2012. Aan het overlegvereiste is aldus voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. Volgens het tweede lid van het ontworpen artikel 2*decies* van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 bepaalt de minister de beschikbare enveloppe voor de specifieke steunmaatregelen, op basis van de totale ongebruikte middelen.

De draagwijdte van die bepaling is niet duidelijk. Als het enkel gaat om het vaststellen van wat de som aan ongebruikte middelen is, dan is de delegatie van bevoegdheid aan de minister zeker te aanvaarden. Gaat het echter om meer dan een louter declaratieve operatie, en is het bijvoorbeeld de bedoeling dat de minister bepaalt welk deel van de ongebruikte middelen in aanmerking komt voor de specifieke steunmaatregelen, en/of hoe de beschikbare middelen worden verdeeld over respectievelijk de specifieke steun voor groenbebedekkers en de specifieke steun voor de instandhouding van het Piétrainras in de varkenssector, dan lijkt het te gaan om maatregelen die door de Vlaamse Regering genomen moeten worden.

Afhankelijk van de bedoeling van de stellers van het ontwerp, dient de tekst in de ene of de andere zin te worden aangepast.

Artikel 5

6. In het ontworpen artikel 2*undecies*, § 3, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 wordt verwezen naar de “Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit”. Met die laatste term wordt verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten (integrale GMO-verordening) bedoeld. Er kan dan ook beter naar die verordening worden verwezen.

Artikel 6*bis*

7. Artikel 6*bis* moet worden vernummerd tot artikel 7, en uiteraard moeten ook de erop volgende artikelen dan dienovereenkomstig worden vernummerd.

8. In het ontworpen artikel 11, 4°, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 wordt gewag gemaakt van een “code van goede praktijk” (in verband met het voorkomen van verstruiking met ongewenste vegetatie). De gemachtigde heeft hierbij de volgende verduidelijking verstrekt:

> “Hierbij worden in ministerieel besluit nadere regels bepaald omtrent de betrokken distelsoort en de maximale omvang van de distelhaarden. Overschrijding van de norm leidt tot een sanctie in het kader van de randvoorwaarden.”

Deze toelichting doet de vraag rijzen of het gaat om bindende bepalingen (in welk geval overtredingen bestraft zouden kunnen worden), dan wel om loutere richtlijnen (in welk geval overtredingen zich moeilijk lenen tot bestraffing). In de eerste hypothese is het ook twijfelachtig of een bevoegdheid kan worden gedelegeerd aan de minister.

De draagwijdte van de ontworpen bepaling zou best gepreciseerd worden.

Artikel 11

9. Artikel 11 van het ontwerp voorziet in een retroactiviteit voor praktisch alle bepalingen van het te nemen besluit.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd. Dat is het geval indien er voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen valt in te passen in één van de opgesomde gevallen, kan ze behouden blijven.

Gevraagd om een verantwoording, heeft de gemachtigde per artikel de volgende toelichting verstrekt:

“Artikelen 1 en 2: die artikelen beogen het invoegen van de referentieperiodes voor de ontkoppeling van de steunregelingen, vermeld in die artikelen. Het tijdstip van ontkoppeling van de steunregelingen is al opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 (zie telkens het eerste lid van de artikelen die gewijzigd worden – 2*ter* en 2*quater*). Het vastleggen van de referentieperiodes is noodzakelijk voor het doorvoeren van de ontkoppelingen. In het geval van artikel 2*ter* van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 kan de ontkoppeling niet doorgevoerd worden zonder een referentieperiode. De terugwerkende kracht tast dus geen verkregen rechten aan, maar zorgt dat de ontkoppeling, bepaald op 1 januari 2012, volledig uitwerking kan hebben. Er worden geen verkregen situaties aangetast maar integendeel voordelen toegekend. De referentieperiode is voor elke landbouwer gelijk toegepast, dus het gelijkheidsbeginsel wordt niet geschonden. In het geval van artikel 2*quater* van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 is de datum van ontkoppeling vastgesteld op 1 juli 2012. De referentieperiode is noodzakelijk om de ontkoppeling te kunnen uitvoeren.

Artikel 3: deze bepaling strekt ertoe het bedrag dat overblijft na ontkoppeling van de slachtpremie kalveren toe te wijzen aan de reserve. De middelen die bij ontkoppeling niet besteed kunnen worden, krijgen een bestemming. Er worden geen verkregen rechten van landbouwers aangetast, daar enkel het saldo dat overblijft na ontkoppeling naar de reserve gaat. De ontkoppeling zelf, waartoe al besloten was in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005, is zonder discriminatie doorgevoerd en deze wijziging doet daar geen afbreuk aan. De uitwerking op 1 januari 2012 is noodzakelijk voor de continuïteit van de dienst om de uitwerking gelijk te laten lopen met het moment van de ontkoppeling.

Artikelen 4 en 5: de besteding van de ongebruikte middelen, zoals opgenomen in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 (artikel 2*decies*) liep maar voor de jaren 2010 en 2011. De nieuwe optie voor de besteding van ongebruikte middelen dient in te gaan op 1 januari 2012 en loopt in de jaren 2012 en 2013. Er worden geen verkregen rechten aangepast, daar de huidige besteding van ongebruikte middelen afliep eind 2011. De nieuwe maatregelen zijn aanvaard door de Europese Commissie. De wijziging dient dus om de landbouwers toe te laten de steun al te ontvangen in de campagne 2012, en kent dus rechten toe. De uitwerking met terugwerkende kracht is ingegeven door de continuïteit in de besteding van de ongebruikte middelen die door deze artikelen een bestemming krijgen voor 2012-2013.

Artikel 6: voegt een extra herzieningsclausule toe die door de verordening is voorzien. Die herzieningscategorie wordt ook toegelaten voor de ontkoppeling van de slachtpremie kalveren, die vanaf 1/01/2012 doorgevoerd is. Het is dus een bijkomend recht tot herziening voor de landbouwers. Geen verkregen situaties worden aangetast maar er worden bijkomende rechten verleend, daar met de uitzonderingscategorie voor de ontkoppeling rekening gehouden wordt.

Artikel 6*bis*: deze wijziging heeft betrekking op de randvoorwaarden. De terugwerkende kracht is ingegeven door de wens om gewijzigde maatregelen gelijk te laten lopen met de campagne voor de steun voor 2012, die begint op 01/01/2012.

Artikel 7: herneemt de bestaande verplichting maar omschrijft ze beter. Het is de bestendiging van de interpretatie van de norm die reeds van kracht is, zij het in een duidelijker formulering. Er worden geen verkregen rechten van landbouwers aangetast. De verplichting blijft lopen. De terugwerkende kracht is ingegeven door de wens om gewijzigde maatregelen gelijk te laten lopen met de campagne voor de steun voor 2012, die begint op 01/01/2012.

Artikel 8: de wijziging maakt het mogelijk dat in de verzamelaanvraag bijkomende steunmaatregelen worden opgenomen. Het nieuwe punt 5° (in te voegen door artikel 8, 2°, van dit besluit) geeft weliswaar machtiging aan de ministers om in de verzamelaanvraag de betalings- of steunaanvraag voor bepaalde maatregelen op te nemen, maar onder de expliciete voorwaarde dat de Vlaamse Regering in het besluit van de Vlaamse Regering dat die steunmaatregelen instelt, daar al toe besloten heeft. Het is dus een bepaling die zorgt dat de concrete vaststelling van de vorm van de verzamelaanvraag via één delegatiebepaling kan verlopen, namelijk de delegatie geboden door artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007. De terugwerkende kracht is ingegeven door de continuïteit van de dienst, namelijk dat via de delegatie ook de verzamelaanvraag 2012 kan vastgesteld worden in één ministerieel besluit. De vorm en inhoud van de verzamelaanvraag worden jaarlijks vastgesteld met ingang van 1 januari van dat jaar.

Artikelen 9, 10 en 11: de opheffing hangt samen met de uitwerking die gegeven wordt aan de nieuwe bepalingen. De regelingen die in deze artikelen worden vermeld, hebben geen uitwerking meer vanaf het moment dat de nieuwe inhoudelijke bepalingen van kracht zijn.”

Gelet op die uitleg, lijkt de terugwerkende kracht te kunnen worden verantwoord.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS