

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 50.969/3
VAN 6 MAART 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 20 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling 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, voor de campagne 2012’, 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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in 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.

De wijzigingen komen neer op het volgende:

- de berekening van het referentieareaal wordt vereenvoudigd (artikel 1);
- er wordt verduidelijkt voor welke agromilieumaatregelen en andere plattelandsmaatregelen de verzamelaanvraag als betalingsaanvraag geldt en voor welke maatregelen de verzamelaanvraag als melding voor de percelen geldt (artikel 2);¹
- de landbouwer dient alle percelen landbouwgrond van zijn bedrijf aan te geven in de verzamelaanvraag; de verzamelaanvraag wordt geweigerd als wordt vastgesteld dat ze wordt gebruikt om kunstmatig een voordeel te verkrijgen (artikel 3);
- artikel 4 van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 wordt redactioneel aangepast, en een paragraaf die betrekking heeft op de campagne 2011 wordt opgeheven (artikel 4);
- een aantal steunmaatregelen kunnen enkel elektronisch, via het e-loket, worden aangevraagd (artikel 5);
- de drie bijlagen (agromilieumaatregelen en andere plattelandsmaatregelen waarvoor een verzamelaanvraag als betalingsaanvraag geldt; voorbeeldformulier verzamelaanvraag campagne 2012; uiterste data voor de indiening van bewijsstukken in het jaar 2012) worden vervangen (artikelen 6, 7 en 8).

Het ontworpen besluit is bedoeld om uitwerking te hebben op 1 januari 2012 (artikel 9).

¹ De steun voor agromilieumaatregelen en andere plattelandsmaatregelen wordt geregeld in verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).

RECHTSGROND

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 4, § 3, 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. Bij die bepaling wordt aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu opdracht gegeven, enerzijds, om de verdere voorwaarden en regels vast te stellen in verband met de verzamelaanvraag bedoeld 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 Raad², en, anderzijds, om de wijze te bepalen waarop de gegevens die noodzakelijk zijn voor een correcte uitvoering van artikel 3, § 2, 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 landbouwbeleid³, worden aangegeven en beheerd.

Artikel 4 van dit besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten⁴, en in artikel 3, § 3, van het genoemde decreet van 22 december 2006⁵.

² Volgens artikel 2, 11°, van verordening (EG) nr. 796/2004 is de verzamelaanvraag “de aanvraag om rechtstreekse betalingen op grond van de bedrijfsstoelageregeling en de andere oppervlaktegebonden steunregelingen met uitzondering van een aanvraag om de betaling voor hop van erkende producentengroeperingen overeenkomstig artikel 68bis, tweede alinea, van Verordening (EG) nr. 1782/2003”.

³ Artikel 3, § 2, van het decreet van 22 december 2006 bepaalt: “In het GBCS [Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem] worden alle noodzakelijke gegevens die vereist zijn voor een correcte uitvoering van het Meststoffendecreet, van de Verordening (EG) nr. 1782/2003, van artikel 36, punten a), ii), a), iii), a), iv) en b), i), van de Verordening (EG) nr. 1698/2005 en artikelen 13, 23 en 31 van de Verordening (EG) nr. 1257/1999 met betrekking tot de identificatie van de landbouwers, exploitanten en exploitaties met bijbehorende landbouwgronden opgenomen.”

⁴ Volgens artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 kan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) “alle maatregelen 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 (lees: artikelen 42 en 43 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie), alsmede voor de uitvoering van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden”.

⁵ Volgens artikel 3, § 3, van het decreet van 22 december 2006 bepaalt de Vlaamse Regering de “noodzakelijke gegevens”, vermeld in § 2 (aangehaald in de vorige noot), en de wijze waarop die gegevens worden aangegeven en beheerd, en bepaalt zij de nadere regels met betrekking tot het vaststellen van het gebruik van landbouwgronden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. Volgens het ontworpen artikel 3/1, derde lid, van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 wordt de verzamelaanvraag geweigerd als wordt vastgesteld dat de verzamelaanvraag wordt gebruikt om kunstmatig een voordeel te verkrijgen.

Aan de gemachtigde werd gevraagd of er een algemene regeling is inzake sancties in geval van een schending van de regels met betrekking tot de verzamelaanvraag, en hoe het ontworpen artikel 3/1, derde lid, van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 in het licht van een dergelijke algemene regeling begrepen moet worden. De gemachtigde heeft het volgende geantwoord:

“De bepalingen van verordening (EG) nr. 1122/2009⁶ zijn in dit geval van toepassing. Bij te late indiening gaat het om artikel 23 van verordening (EG) nr. 1122/2009. Voor de verzamelaanvraag 2012 geldt het volgende:

- tot en met 16 mei: een vermindering met 1% per werkdag vertraging van alle rechtstreekse steunbedragen, agromilieumaatregelen en andere plattelandsmaatregelen;
- na 16 mei: geen uitbetaling van steun. Hierdoor komen ook de toeslagrechten niet in aanmerking voor activering en lopen ze het risico te vervallen aan de reserve omwille van niet gebruik.

Wijzigingen na het indienen van de verzamelaanvraag zijn in bepaalde gevallen nog mogelijk (artikel 23 van Verordening (EG) nr. 1122/2009).

Het weigeren van de verzamelaanvraag bij het met opzet verkeerd invullen van het document (artikel 3 van het ontwerp) zou dus op dezelfde manier behandeld worden als wanneer de verzamelaanvraag later dan 16 mei wordt ingediend. Er kan geen sprake zijn van een cumul van sancties tot boven het bedrag van de steun waarop de landbouwer recht zou hebben bij een correcte aanvraag. Een korting wegens laattijdigheid die zou gevolgd worden door een weigering van de verzamelaanvraag tengevolge van de ontworpen bepaling in artikel 3 van het ontwerpbesluit, heeft logischerwijze enkel de toepassing van de zwaarste sanctie tot gevolg (weigering verzamelaanvraag), die niet verder strekt dan het weigeren van de steun die met de verzamelaanvraag werd aangevraagd.”

Deze toelichting geeft geen aanleiding tot verdere opmerkingen.

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.

Artikel 9

5. Artikel 9 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2012.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name in geval 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 ontworpen regeling kan worden ingepast in één van die gevallen, kan de terugwerkende kracht worden gebillijkt.

De gemachtigde heeft in dit verband de volgende toelichting verstrekt:

“De datum van uitwerking is ingegeven door de noodzaak om de regels te laten aansluiten bij de lopende campagne, die gelijk loopt met een kalenderjaar. Met de wijziging wordt ook de campagne 2011 afgesloten. Er wordt geen afbreuk gedaan aan reeds toegekende rechten, aangezien het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 voorziet in uiterste indieningsdata voor de verzamelaanvraag 2011. De verzamelaanvraag voor 2011 kan niet meer gebruikt worden voor de campagne 2012.

Met de verzamelaanvraag 2012, die door het beoogde ontwerp wordt vastgesteld, kunnen toeslagrechten worden geactiveerd waarop de landbouwer recht heeft in de lopende campagne. Het is dus noodzakelijk dat vorm en inhoud van de verzamelaanvraag 2011 met ingang van de nieuwe campagne vervangen worden door vorm en inhoud van de verzamelaanvraag 2012.

Artikel 11 van verordening (EG) nr. 1122/2009 laat de lidstaten toe een datum te kiezen voor uiterste indiening, maar deze mag niet later vallen dan 15 mei van het betreffende kalenderjaar.”

Die uitleg lijkt de terugwerkende kracht in het algemeen te kunnen verantwoorden.

6. Dat lijkt echter niet het geval te zijn voor artikel 3 van het ontwerp, waarbij een nieuw artikel 3/1 wordt ingevoegd in het ministerieel besluit van 19 augustus 2009. Zoals hiervóór is uiteengezet (opmerking 4), wordt in het ontworpen artikel 3/1, derde lid, een geval bepaald waarin de verzamelaanvraag wordt geweigerd. Het toekennen van terugwerkende kracht aan een dergelijke bepaling lijkt niet te voldoen aan de genoemde voorwaarden voor de wettigheid van een dergelijke regeling.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De verzamelaanvraag heeft 21 april 2012 als uiterste indieningsdatum, maar kan ook vóór die datum ingediend worden. De bepaling met terugwerkende kracht toepassen is niet de bedoeling, gelet op de gevolgen ervan (in feite een niet-ontvankelijk zijn van de volledige verzamelaanvraag). De feiten zullen dus moeten dateren van na de inwerkingtreding van het besluit, en er is geen noodzaak om, door het verlenen van terugwerkende kracht aan het bewuste artikel, de bepaling ook van toepassing te maken op feiten die zich voorgedaan hebben vóór de eigenlijke inwerkingtreding van het besluit.

De terugwerkende kracht van het artikel kan in die optiek vervangen worden door een normale inwerkingtreding zonder terugwerkende kracht. Om de gelijkheid te garanderen tussen de landbouwers die vóór en na de inwerkingtreding de verzamelaanvraag hebben ingediend, zal de inwerkingtreding uitgesteld worden tot het begin van de volgende campagne, zijnde 1 januari 2013.”

Uiteraard is er geen probleem meer als de inwerkingtreding van artikel 3 met een jaar wordt uitgesteld.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS