

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.356/3
VAN 5 JUNI 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 9 mei 2012 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Natuur en Cultuur verzocht haar, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 11 juni 2008 betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandontwikkeling’, 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.

*

RECHTSGROND

2.1. Het ontworpen besluit vindt in het algemeen rechtsgrond in artikel 14, derde lid,¹ van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 ‘betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling’. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in de artikelen 45 en 46 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: het natuurdecreet) en artikel 42 van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: het mestdecreet).

2.2. Voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit moet echter worden opgemerkt dat er ofwel geen rechtsgrond aanwezig is, ofwel dat de rechtsgrond geboden wordt door een andere bepaling dan deze die wordt vermeld in de aanhef van het ontworpen besluit.

2.2.1. Artikel 1 van het ontworpen besluit, dat voorziet in de opheffing van artikel 2, § 1, van het ministerieel besluit van 11 juni 2008 ‘betreffende het sluiten van beheersovereenkomsten en het toekennen van vergoedingen ter uitvoering van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 inzake steun voor plattelandsontwikkeling’, vindt rechtsgrond in de artikelen 3² en 36³ van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008.

¹ Artikel 14, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 luidt als volgt: “De minister bepaalt voor elk beheerspakket, rekening houdend met het eerste lid, de beheersmaatregelen en voorwaarden.”

² Artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 luidt als volgt: “De minister bepaalt de nadere regels met betrekking tot de procedure voor het sluiten van beheersovereenkomsten en de voorwaarden van betaling van de beheersvergoeding en kan de nodige modeldocumenten vaststellen.”

³ Artikel 36 van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 luidt als volgt: “De minister bepaalt de gebieden die in aanmerking komen voor een vergoeding natuur, alsook de procedure en de voorwaarden voor het aanvragen en het toekennen van een vergoeding natuur.”

Het voornoemde artikel 3 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 45 van het natuurdecreet en 42 van het mestdecreet. Wat betreft het voornoemde artikel 36 dient te worden opgemerkt dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 44.408/3 van 6 mei 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 heeft opgemerkt dat artikel 42 van het mestdecreet geen rechtsgrond kan bieden.

2.2.2. Luidens het huidige artikel 3, § 2, eerste zin, van het ministerieel besluit van 11 juni 2008 dient de kennisgeving dat de overnemer van percelen landbouwgrond ook de beheersovereenkomst of het betreffende deel van de beheersovereenkomst zal overnemen, binnen een maand na de effectieve overname van de percelen landbouwgrond te worden bezorgd aan de maatschappij (lees: Vlaamse Landmaatschappij). Artikel 2 van het ontworpen besluit strekt ertoe deze termijn van één maand te brengen op vijf maanden.

Voor artikel 2 van het ontworpen besluit kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 19, § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008, noch in enige andere bepaling van dit besluit. In artikel 19, § 2, tweede lid, van hetzelfde besluit wordt de bevoegde minister enkel gemachtigd om nadere regels vast te stellen over de mogelijkheden om een beheersovereenkomst geheel of gedeeltelijk over te nemen in de loop van een kalenderjaar en over de gevolgen daarvan voor de uitbetaling van de beheersvergoeding. Bij die bepaling wordt de bevoegde minister echter niet gemachtigd om op algemene wijze en dus ook voor de overname bij het begin van een kalenderjaar, nadere regels vast te stellen.

Aangezien een minister slechts beschikt over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden, en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid vergelijkbaar met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen', dient artikel 2 uit het ontwerp te worden weggelaten.

2.2.3. De artikelen 3 en 9 van het ontworpen besluit, die voorzien, respectievelijk, in de vervanging van artikel 6 en in een toevoeging in artikel 57 van het voornoemde ministerieel besluit van 11 juni 2008, vinden rechtsgrond in artikel 15, § 1, eerste zin,⁴ van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in de artikelen 45 en 46 van het natuurdecreet en artikel 42 van het mestdecreet.

⁴ Artikel 15, § 1, eerste zin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 6 juni 2008 luidt als volgt: "De minister bepaalt voor elke beheersdoelstelling de beheersgebieden."

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. Het derde lid van de aanhef dient te worden aangepast gelet op hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 11

4. Artikel 11 van het ontwerp bevat verschillende overgangsmaatregelen met betrekking tot de ontworpen bepalingen.

- 4.1. Luidens artikel 11, § 1, van het ontwerp zijn de bepalingen van dit besluit van toepassing op de beheersovereenkomsten die gesloten zijn vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit.

In verband met de terugwerkende kracht van deze bepaling heeft de gemachtigde volgende toelichting gegeven:

“Voor wat betreft § 1, is het zo dat de impact hiervan beperkt is. Het betreft beheersovereenkomsten die startten op 1 januari 2012. De termijn van deze beheersovereenkomsten is dan ook nauwelijks begonnen, beheersovereenkomsten hebben een looptijd van vijf jaar. Bovendien zijn de maatregelen die in het kader van een beheersovereenkomst nageleefd moeten worden, gespreid in de tijd (zo bijvb. moeten vele maatregelen in het najaar nageleefd worden), zodat de landbouwer deze wijzigingen nog kunnen naleven. Dit geldt des te meer aangezien de landbouwers reeds half maart 2012 op de hoogte werden gesteld van de komende wijzigingen. Meer nog, aangezien de meeste wijzigingen al in de loop van 2011 duidelijk werden, is dit reeds meegedeeld bij het sluiten van de verschillende contracten en werd, hiermee in de mate van het mogelijke al rekening gehouden.

De wijzigingen die met voorliggend ministerieel besluit worden doorgevoerd, zijn steeds het gevolg van enerzijds de wijzigingen van de Mestwetgeving en anderzijds de omzetting van de aanbevelingen die volgen uit de door de Europese Commissie gevoerd onderzoek betreffende het plattelandsontwikkelingsprogramma 2007-2013 van het Vlaams Gewest krachtens Verordening (EG) nr.1698/2005 van de Raad en de Verordeningen (EG) nr.1974/2006 en (EG) nr.1975/2006 van de Commissie. De wijzigingen rond hamsterbescherming zijn wel een eigen beleidskeuze, doch voor wat betreft de terugwerkende kracht is er voor dit type beheersovereenkomsten geen enkele impact. Er zijn geen beheersovereenkomsten “hamsterbescherming”, die aanvangen op 1 januari 2012 en er kunnen evenmin nog dergelijke beheersovereenkomsten gesloten worden met die startdatum.

Gelet op enerzijds het feit dat vele bepalingen geen negatieve gevolgen hebben voor de betrokkenen en anderzijds het feit dat de aanpassingen noodzakelijk zijn als gevolg van de wijzigingen van het Mestdecreet en de implementatie van de voorgestelde corrigerende maatregelen van de bevoegde diensten van de Europese commissie, om volledig te voldoen aan de bepalingen van de genoemde Verordeningen, kan voor deze paragraaf de terugwerkende kracht verantwoord worden.”

4.2. Luidens artikel 11, § 2, derde lid, van het ontwerp zijn de ontworpen wijzigingen bepaald in artikel 4 van het ontwerp in verband met de minimale oppervlakte en de beperking van de maximale oppervlakte vanaf 1 januari 2012, van toepassing op de aldaar vermelde beheerspakketten die gesloten zijn vóór de inwerkingtreding van het te nemen besluit en waarvan de startdatum valt vóór 1 januari 2012.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd, namelijk ingeval 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 in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Gevraagd naar een verantwoording voor de terugwerkende kracht en of die terugwerkende kracht in de praktijk wel werkbaar is in zoverre de nieuwe oppervlakenormen van toepassing zijn voor de lopende beheersovereenkomsten waarvan de startdatum valt voor 1 januari 2012, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Voor wat betreft § 2, derde lid, deze bepaling heeft betrekking op de variatie van de oppervlakte waar de beheersovereenkomst betrekking op heeft. In de praktijk is het zo dat een landbouwer een beheersovereenkomst sluit voor een bepaalde minimale oppervlakte. Voor de oppervlaktegebonden beheersovereenkomsten duidt de landbouwer aan op welke percelen hij de maatregelen zal naleven; de landbouwer zorgt er voor dat hij voldoende percelen aanduidt zodat de minimale oppervlakte gehaald wordt. Behalve deze minimale oppervlakte is er ook een maximale oppervlakte. Onder de “vorige” regelgeving werd gesteld, dat maximale oppervlakte 1,5 keer de minimale oppervlakte bedraagt.

De Europese Commissie is van mening dat de bepaling die voorziet in de mogelijkheid dat de oppervlakte van een beheersovereenkomst die jaarlijks kan variëren tussen de minimale oppervlakte en maximaal 1,5 keer de minimale oppervlakte, beschouwd moet worden als een uitbreiding van de beheersovereenkomst en dat deze uitbreiding derhalve is gebeurd zonder toepassing van de procedure overeenkomstig artikel 45, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1974/2006.

Om te voldoen aan de bepalingen van de verordeningen was een bijsturing van het Vlaams programmadocument voor plattelandontwikkeling noodzakelijk. De bijsturing voorziet dat de maximale oppervlakte wordt herleid tot 1,2 keer de minimale oppervlakte vanaf 1 januari 2012 voor de in artikel 11, § 2, derde lid vermelde beheerpakketten. Het Vlaams programmadocument voor plattelandontwikkeling werd gewijzigd en de wijziging van het programmadocument, werd door de Europese Commissie goedgekeurd op 3 februari 2012. Deze wijzigingen moeten omgezet worden in Vlaamse regelgeving.

De aanpassing gebeurde op basis van artikel 7 van de beheersovereenkomst met name de eenzijdige reglementeringsbevoegdheid. Dit artikel 7 dat in elke beheersovereenkomst is opgenomen luidt:

‘Artikel 7. Eenzijdige reglementeringsbevoegdheid

Het Vlaamse Gewest doet geen afstand van het recht op overeenkomstig de bestaande wettelijke regelingen, de materie waarop de beheersovereenkomst betrekking heeft (mede) door eenzijdige publiekrechtelijke voorschriften te regelen.’

De landbouwers werden schriftelijk op de hoogte gebracht van de aanpassing van de beheersovereenkomst. Dit gebeurde begin april 2012. Aangezien de landbouwers via de verzamelaanvraag moeten aanduiden op welke percelen ze hun beheersovereenkomsten toepassen en deze verzamelaanvraag ingediend kon worden tot 21 april 2012, wisten de landbouwers dus op het moment van het indienen van de verzamelaanvraag dat ze hun beheersovereenkomsten slechts op een oppervlakte die maximaal 1,2 keer de minimale oppervlakte is, kunnen toepassen.”

De stellers van het ontwerp dienen zich ervan te vergewissen of deze terugwerkende kracht in al haar onderdelen in één van de voornoemde gevallen kan worden ingepast, en in het bijzonder door na te gaan of erdoor in hoofde van de betrokken landbouwers geen afbreuk wordt gedaan aan bestaande overeenkomsten en geen nadelige financiële gevolgen worden veroorzaakt.

4.3. In artikel 11, § 2, vierde tot zesde lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de ontworpen wijzigingen aan artikel 58 van het ministerieel besluit van 11 juni 2008 met betrekking tot de aldaar vermelde beheersmaatregelen en voorwaarden betreffende het beheerspakket maatregelen voor een verminderde bemesting, naar gelang van het geval vanaf 1 januari 2011 of vanaf 1 januari 2012 van toepassing zijn op de beheerspakketten maatregelen voor een verminderde bemesting die gesloten zijn vóór de inwerkingtreding van dit besluit en waarvan de startdatum valt vóór 1 januari 2012.

Ook te dezen dienen de stellers van het ontwerp zich ervan te vergewissen of deze terugwerkende kracht in al haar onderdelen in één van de voornoemde gevallen kan worden ingepast, en in het bijzonder door na te gaan of erdoor in hoofde van de betrokken landbouwers geen afbreuk wordt gedaan aan bestaande overeenkomsten en geen nadelige financiële gevolgen worden veroorzaakt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

G. VERBERCKMOES

J. SMETS