

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.698/1/V
VAN 2 AUGUSTUS 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 13 juli 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 artikel 4 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’, 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 beperkt tot 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 besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 ‘tot het verlenen van steun met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en voor bijhorende afzetbevorderingsacties’, voorziet onder meer in steunverlening aan landbouwers voor deelname aan de voedselkwaliteitsregeling die is ingesteld bij verordening (EG) nr. 834/2007¹ en voor deelname aan de voedselkwaliteitsregelingen die zijn ingesteld bij verordeningen (EG) nrs. 509/2006 en 510/2006². Voor deze steunverleningen moet de landbouwer een steunaanvraag en betalingsaanvraag indienen via de jaarlijkse verzamelaanvraag bedoeld in artikel 1, 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’ (artikelen 5 resp. 11 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011).

¹ 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’.

² Verordening (EG) nr. 509/2006 van de Raad van 20 maart 2006 ‘inzake gegarandeerde traditionele specialiteiten voor landbouwproducten en levensmiddelen’; verordening (EG) nr. 510/2006 van de Raad van 20 maart 2006 ‘inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen’.

Het bedoelde besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 heeft betrekking op de aanvraag van steun in het kader van verscheidene regelingen, waaronder de hiervóór bedoelde voedselkwaliteitsregelingen. Artikel 4 bepaalt dat de verzamelaanvraag³ de basis is voor de aanvraag tot steun in het kader van al die regelingen. Bij artikel 4, § 3, wordt aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de Vlaamse minister bevoegd voor het leefmilieu opdracht gegeven om de verdere voorwaarden en regels vast te stellen in verband met de verzamelaanvraag.

Ter uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 is het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 genomen, ‘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’. Artikel 4 van dat ministerieel besluit heeft meer bepaald betrekking op de verzamelaanvraag bedoeld in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007. Volgens artikel 4, § 2, wordt de verzamelaanvraag uiterlijk op 21 april van het aangiftejaar ingediend. Volgens artikel 4, § 4, kunnen wijzigingen aan een ingediende verzamelaanvraag worden ingediend uiterlijk op 31 oktober van het aangiftejaar.

3. Het genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2011 (artikel 24).⁴ Dit betekent dat steun in het kader van de Europese voedselkwaliteitsregelingen kon worden verleend voor het jaar 2011.

Op het ogenblik dat het bedoelde besluit werd genomen, was het te laat om de betrokken steunaanvraag op te nemen in de verzamelaanvraag voor het aangiftejaar 2011, aangezien die al op 21 april 2011 ingediend moest zijn. Wel kon de steun nog aangevraagd worden via een wijziging van de verzamelaanvraag. Die wijziging moest dan ten laatste op 31 oktober 2011 worden ingediend.

³ De verzamelaanvraag wordt in artikel 1, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 gedefinieerd als “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)”.

⁴ Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 3 oktober 2011.

Met het oog daarop werd artikel 4 van het genoemde ministerieel besluit van 19 augustus 2009 aangevuld met een paragraaf 5, die specifiek betrekking had op de wijziging van de verzamelaanvraag in 2011, met het oog op het indienen van een aanvraag voor steun in het kader van de Europese voedselkwaliteitsregelingen bedoeld in het genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011. Dit gebeurde met een ministerieel besluit van 5 oktober 2011.⁵ De nieuwe paragraaf 5 luidde als volgt:

“§ 5. Een landbouwer die voor 2011 in aanmerking wil komen voor de steun voor deelname aan de voedselkwaliteitsregeling die is ingesteld bij verordening (EG) nr. 834/2007, vermeld in artikel 3 van besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 tot het verlenen van steun met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en voor bijhorende afzetbevorderingsacties, of voor de steun voor deelname aan de voedselkwaliteitsregelingen die zijn ingesteld bij verordening (EG) nr. 509/2006 en verordening (EG) nr. 510/2006, vermeld in artikel 8 van voormeld besluit, dient de steunaanvraag en de betalingsaanvraag in door een wijziging van de verzamelaanvraag, overeenkomstig artikel 4, § 4, uiterlijk op de datum die bepaald is voor het indienen van de wijziging van de verzamelaanvraag. Die aanvraag tot wijziging van de verzamelaanvraag bevat ten minste de volgende gegevens: (...)”

Het ministerieel besluit van 5 oktober 2011 had uitwerking met ingang van 9 september 2011 (artikel 2), datum waarop het genoemde besluit van de Vlaamse Regering was genomen. Het is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 26 oktober 2011.

Aangezien het nieuwe artikel 4, § 5, van het ministerieel besluit 19 augustus 2009 slechts van belang was voor het aangiftejaar 2011, is het inmiddels met ingang van 1 januari 2012 opgeheven⁶.

4. Uit het bij de Raad van State ingediende dossier blijkt dat een aantal belangstellende landbouwers te laat op de hoogte waren van de invoering van de nieuwe steunregeling om nog tijdig, dit is vóór 31 oktober 2011, een aanvraag voor 2011 in te dienen.

⁵ Ministerieel besluit van 5 oktober 2011 ‘tot wijziging van artikel 4 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’.

⁶ Artikel 4, 4°, van het ministerieel besluit van 16 mei 2012 ‘tot wijziging 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, voor de campagne 2012’.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe om laattijdig ingediende aanvragen alsnog in aanmerking te laten nemen. Daartoe wordt in het genoemde artikel 4 van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 opnieuw een paragraaf 5 opgenomen, met terugwerkende kracht tot 9 september 2011 (datum waarop het hiervóór genoemde ministerieel besluit van 5 oktober 2011 in werking was getreden). Volgens de ontworpen bepaling kan de betrokken steun- en betalingsaanvraag worden ingediend, door een wijziging van de verzamelaanvraag, tot 31 december 2011.

Gelet op de opheffing van artikel 4, § 5, van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009 met ingang van 1 januari 2012 (zie hiervóór, opmerking 3), zal de ontworpen bepaling uitwerking hebben van 9 september 2011 tot 31 december 2011.

RECHTSGROND

5. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 4, § 3, van het genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 (zie opmerking 2).

Dat artikel 4 van het 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 zeevisserijproducten’⁷, en in artikel 3, § 3, 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’⁸. De gemachtigde heeft bevestigd dat de aanhef van het ontwerpbesluit dient te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975.

⁷ Op grond van artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 kan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) ten aanzien van de in die wet bedoelde producten “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: op grond van de artikelen 40 en 41 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie)”.

⁸ Op grond van artikel 3, § 3, van het decreet van 22 december 2006 bepaalt de Vlaamse Regering onder meer de noodzakelijke gegevens, die vereist zijn voor een correcte uitvoering van onder meer artikel 36, punten a), ii), a), iii), a), iv) en b), i), van verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad van 20 september 2005 ‘inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO)’ en de artikelen 13, 23 en 31 van verordening (EG) nr. 1257/1999 van de Raad van 17 mei 1999 ‘inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) en tot wijziging en instelling van een aantal verordeningen’, met betrekking tot de identificatie van de landbouwers, exploitanten en exploitaties met bijbehorende landbouwgronden, en de wijze waarop die gegevens worden aangegeven en beheerd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. Artikel 2 bepaalt dat het te nemen besluit uitwerking heeft met ingang van 9 september 2011.

Ter verantwoording van de terugwerkende kracht heeft de gemachtigde onder meer het volgende meegedeeld:

“In de praktijk zijn alle aanvragen die tussen 1 november 2011 en 31 december 2011 ontvangen zijn, aanvaard en in aanmerking genomen voor toekenning van de steun.

De terugwerkende kracht is noodzakelijk om de continuïteit van de openbare dienst te verzekeren, daar de aanvragen in kwestie al behandeld zijn en aanleiding hebben gegeven tot het toekennen van steun. De regeling kent daarbij ook voordelen toe en tast geen verworven rechten aan. Elke landbouwer krijgt het steunbedrag toegekend waar hij op grond van de aanvraag recht op heeft. Er zijn in hoofde van de landbouwer die uiterlijk op 31 oktober zijn aanvraag heeft ingediend geen gevolgen verbonden aan de aanvaarding van aanvragen die na 31 oktober maar vóór 31 december zijn ingediend.”

Op zich lijkt die verantwoording voldoende voor het toekennen van terugwerkende kracht aan de ontworpen bepalingen.

Er moet niettemin vastgesteld worden dat enkel de situatie geregulariseerd wordt van de aanvragers die, in strijd met de op dat ogenblik geldende bepalingen van het ministerieel besluit van 19 augustus 2009, nog na 31 oktober 2011 een aanvraag hebben ingediend. Het ontworpen besluit bevat daarentegen geen regeling ten gunste van landbouwers die, na vastgesteld te hebben dat de termijn voor het indienen van een aanvraag verstreken was op 31 oktober 2011, geen aanvraag meer hebben ingediend. Het is de Raad van State niet duidelijk of er landbouwers zijn die zich in de laatstgenoemde situatie bevinden. Mocht dat het geval zijn, dan wordt met de ontworpen regeling een verschil in behandeling tussen vergelijkbare categorieën van landbouwers in het leven geroepen, waarvoor er op het eerste gezicht geen objectieve en redelijke verantwoording is.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of het beginsel van gelijkheid en niet-discriminatie niet dwingt tot een aanpassing van de ontworpen regeling.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter, voorzitter,
	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	B. THYS,	staatsraad,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

M. VAN DAMME