



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.274/3
van 15 april 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, wat betreft de regels voor de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij'

Op 16 maart 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, wat betreft de regels voor de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 april 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2015.

*

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.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de uitvoering van een aantal delegaties die bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’ aan de Vlaamse minister bevoegd voor Landbouw (hierna: de minister) worden verleend inzake het vaststellen van regels betreffende de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in het raam van het gemeenschappelijk Europees landbouwbeleid.

3.1. De rechtstreekse rechtsgrond voor het ontworpen besluit is grotendeels te vinden in de in de aanhef vermelde artikelen 44, tweede lid, 46, §§ 1, derde en vijfde lid, en 2, tweede lid, 47, vierde lid, 48, derde lid, en 50 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014,² alsmede in het niet in de aanhef vermelde artikel 65, tweede lid, van dat besluit (rechtsgrond voor de artikelen 6, derde lid, 9, § 4, en 10, § 2, eerste lid, van het ontworpen besluit).

Het eveneens in de aanhef vermelde artikel 45, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

3.2. Voor de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, wordt rechtsgrond gezocht in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.³

3.3. De rechtstreekse rechtsgrond voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit is evenwel niet duidelijk en verdient derhalve een nader onderzoek.

3.3.1. Artikel 5, § 1, 6°, van het ontwerp strekt ertoe extra premierechten toe te kennen aan veehouders die in de periode van 2 januari 2009 tot 31 juni 2014 op hun bedrijf een investering hebben gerealiseerd voor de bouw of de inrichting van een rundveestal en daarvoor een geldige aanvraag tot steun bij het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds hebben ingediend. Zo men de (niet heel duidelijk geformuleerde⁴) delegatie die bij artikel 47, vierde lid, van het besluit

¹ Gelet op het zeer hoge aantal adviesaanvragen die aan een termijn van dertig dagen of van vijf werkdagen zijn gebonden, heeft de Raad van State geen doorgedreven onderzoek aan het ontwerp kunnen wijden. Het advies dient dan ook onder dit voorbehoud te worden gelezen.

² Zie over de delegaties aan de minister evenwel adv.RvS 56.585/1/V van 27 augustus 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, opmerking 5.

³ Zie over deze rechtsgrond, *ibid.*, opmerkingen 3.1 tot 3.3.

⁴ Zeker niet wanneer men de gehele formulering van artikel 47 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 in acht neemt.

van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 aan de minister is verleend om onder meer de categorieën van veehouders die voor het verlenen van de premie uit de zoogkoeienreserve in aanmerking komen, te bepalen, zo opvat dat ze enkel ruimte biedt om de in artikel 47, tweede lid, van dat besluit bepaalde categorieën nader te omschrijven,⁵ lijkt er voor artikel 5, § 1, 6°, van het ontworpen besluit geen rechtsgrond voorhanden te zijn.⁶

3.3.2. Volgens de door de gemachtigde bezorgde overzichtstabel zou artikel 6 van het ontworpen besluit rechtsgrond vinden in de artikelen 50 en 65, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet evenwel niet in welk opzicht dit het geval is voor artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, dat geenszins een procedurele bepaling is die kan worden gekoppeld aan de genoemde bepalingen, maar wel een inhoudelijke.

Na hierover te zijn ondervraagd, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“Deze bepaling is een correctie op de regel dat enkel met 20 premierechten je kan deelnemen aan de zoogkoeienregeling.

De toekenning van premierechten uit de zoogkoeienreserve is een recht, maar wanneer het aantal toe te kennen premierechten hoger is dan de in de zoogkoeienreserve aanwezige premierechten, dan wordt een procentuele verlaging toegepast. De uitvoeringsmaatregelen voor toekenning uit de zoogkoeienreserve streven immers steeds naar het ophogen tot 20 rechten voor veehouders die in aanmerking komen.

Daardoor zou een producent die op 20 rechten staat een fractie van een recht kunnen verliezen, en volledig uit het stelsel moeten worden gesloten. Dat is compleet disproportioneel.

Aangezien de ophoging tot 20 onder de delegatie valt om nadere regels voor toekenning van rechten uit de reserve te bepalen (artikel 47, vierde lid, van het besluit van 24 oktober 2014), wordt ook de correctie op die maatregel als een uitvoering van die delegatie gezien, die bovendien de keuze van de Vlaamse Regering om een zoogkoeienreserve op te zetten en die ook effectief aan te wenden, respecteert.

In ondergeschikte orde zal de situatie zich in de praktijk niet voordoen, aangezien uit recente cijfers is gebleken dat de zoogkoeienreserve bij aanvang van het stelsel toereikend zal zijn.”

⁵ Die interpretatie vindt sterke steun in het beginsel dat delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven tot het regelen van aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard. Ook de gemachtigde gaat ervan uit dat in de genoemde bepaling de “categorieën van veehouders” als bedoeld bij artikel 47, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 worden beoogd.

⁶ De gemachtigde verklaarde evenwel wat volgt:

“De gevallen of situaties waarnaar verwezen wordt in die punten [5° en 6° van artikel 5, § 1, van het ontwerp] zijn onder te brengen onder ‘specifieke problemen’ als vermeld in artikel 47, tweede lid, 4°, van het besluit van 24 oktober 2014. Het zijn de gevallen van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden, en de gevallen waarbij VLIF-steun is verleend voor expansie, maar waar die expansie nog niet volledig gerealiseerd was in de referentieperiode. Uit billijkheidsoverwegingen kunnen die groepen extra premierechten krijgen omdat de referentie de reële bedrijfssituatie niet reflecteert, wat als een specifiek probleem wordt gezien. Op grond van artikel 47, vierde lid, van datzelfde besluit, is delegatie verleend om de nadere voorwaarden en categorieën van veehouders te bepalen. De aangehaalde punten 5° en 6° zijn categorieën van veehouders die te kampen hebben met specifieke problemen.”

Het is evenwel zeer de vraag of de omstandigheid vermeld in artikel 5, § 1, 6°, van het ontwerp kan worden beschouwd als een “specifiek probleem” in de zin van artikel 47, tweede lid, 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

Hoewel begrip kan worden opgebracht voor de beweegredenen die hebben geleid tot artikel 6, tweede lid, van het ontwerp, rijst toch de vraag of bij die bepaling geen uitzondering wordt ingesteld op de bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 ingestelde regeling, waarvoor aan de minister geen delegatie is toegekend.

3.3.3. Als rechtsgrond voor artikel 8 van het ontworpen besluit wordt in dezelfde overzichtstabel verwezen naar artikel 48, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, naar luid waarvan de minister onder meer het minimumpercentage voor het gebruik van de premierechten bepaalt. Zulks gebeurt effectief in paragraaf 1 van artikel 8 van het ontwerp, maar in de paragrafen 2 tot 4 ervan wordt daarentegen een gevolg van de onderbenutting van de premierechten en een uitzondering op dit gevolg bepaald, wat de ingeroepen rechtsgrond overstijgt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het zevende lid van de aanhef dient de verwijzing naar artikel 45, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014 te worden weggelaten en dient ook te worden gerefereerd aan artikel 65, tweede lid, van dat besluit.

Artikel 1

5. In artikel 1, 8° en 9°, van het ontwerp wordt omwille van de leesbaarheid en de duidelijkheid het best niet verwezen naar een definitie die voorkomt in een koninklijk besluit, maar dient een eigen definitie van de erin bedoelde begrippen te worden gegeven.

Artikel 13

6. Luidens artikel 13 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 oktober 2014.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar, 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 erdoor, 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.

De gemachtigde verantwoordde de terugwerkende kracht als volgt:

“De terugwerkende kracht is ingegeven door de noodzaak om de start van de steuncampagne te kunnen realiseren vanaf 1 januari 2015, gelijk met de start van het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB), gebaseerd op verordening

1307/2013. Daarbij is vanaf 1 januari 2015 budget voorzien voor het realiseren van de vrijwillig gekoppelde steun. De gekoppelde steun wordt jaarlijks toegekend. Voor het correct functioneren van de steunregeling moesten echter handelingen voltooid kunnen worden voorafgaand aan 1 januari 2015, om op 1 januari effectief de rechten te kunnen toekennen en de steunregeling voor 2015 te kunnen laten starten. Die handelingen, waaronder het bepalen van de individuele referentie en het daaropvolgend toekennen van een individueel maximum, konden gesteld worden vanaf 1 oktober 2014. Ook het betwisten van die gegevens tegen een bepaalde datum moet in die context gezien worden. De terugwerkende kracht is dus noodzakelijk voor het functioneren van de steunregeling met ingang van 1 januari 2015. Aangezien het om een steunregeling gaat, kent de regeling principieel voordelen toe aan de steunaanvragers. De steunregeling is opgezet door de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, artikel 43 tot en met 50. Die steunregeling is echter zonder uitvoeringsmaatregelen niet uitvoerbaar. Vandaar dat het noodzakelijk is om die uitvoeringsmaatregelen vast te stellen en die te laten terugwerken tot op 1 januari 2015 om de steun voor dat jaar te kunnen toekennen. Diezelfde noodzaak om op 1 januari 2015 met de steunregeling te kunnen starten, heeft de Europese Commissie ertoe gebracht in haar Uitvoeringsbesluit van 18 maart 2015, gericht aan het Koninkrijk België, de steunregelingen goed te keuren met ingang van 1 januari 2015 (zie bijlage). Alle handelingen zijn gesteld in lijn met het goed te keuren besluit. De individuele referenties zijn bepaald conform de bepalingen van het ontwerp en met inachtnaam van het gelijkheidsbeginsel zijn alle zoogkoeienhouders op dezelfde manier behandeld, er worden enkel voordelen toegekend en er worden geen verworven rechten aangetast. Bovendien moeten de gestelde handelingen omwille van de continuïteit met terugwerkende kracht opgenomen worden in het regelgevend kader. Als begeleidende omstandigheid zijn de maatregelen ook op brede basis actief gecommuniceerd met de sector. Bovendien zijn alle potentiële begunstigden aangeschreven met het oog op het vrijwaren van de rechten die ze zouden kunnen putten uit de steunregelingen waarvan de uitvoeringsmaatregelen nog opgesteld moesten worden.”

Voor zover bij het te nemen besluit voordelen worden toegekend, valt de retroactiviteit te billijken. Voor zover echter de retroactiviteit ook slaat op procedurele verplichtingen die in het verleden hadden moeten worden vervuld, roept zij, gelet op de hiervoor in herinnering gebrachte beginselen, bezwaren op. Minstens dient aan de betrokkenen de gelegenheid te worden gegeven om alsnog aan de betrokken procedurele vereisten te voldoen of hun aanvraag te regulariseren. Het ontwerp moet dan ook in die zin worden aangevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME