



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.276/3
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 produceren van vleeskalveren'

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 produceren van vleeskalveren’.

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 de regels betreffende de premie voor het produceren van vleeskalveren.

3.1. De rechtstreekse rechtsgrond voor het ontworpen besluit is te vinden in de in de aanhef vermelde artikelen 52, tweede lid, 1°, 53, vijfde lid, en 54 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 en bovendien in de artikelen 52, tweede lid, 2° (rechtsgrond voor artikel 4, § 1, van het ontworpen besluit), en 65, tweede lid (rechtsgrond voor artikel 4, § 2, eerste en tweede lid, van het ontworpen besluit), van dat besluit.²

De vraag rijst evenwel of er voldoende rechtsgrond is voor artikel 4, § 2, derde lid, van het ontworpen besluit. Volgens de door de gemachtigde bezorgde overzichtstabel zou deze bepaling rechtsgrond vinden in artikel 54 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, maar de genoemde bepaling lijkt meer in te houden dan een procedureregeling die de minister kan nemen op grond van dat laatste artikel.

De gemachtigde verklaarde evenwel wat volgt:

“Dit wordt wel degelijk gezien als een geval van nadere regels voor aanvraag en toekenning van de premie. Bij een overname van een bedrijf, treedt de overnemer in de rechten van de overlater, op voorwaarde dat hij uitdrukkelijk de deelnameverklaring bevestigt. Dat is een modaliteit van de aanvraag, omdat de overnemer op die manier zijn deelname bevestigt. Bijkomend wordt dan ook bepaald op welke manier de premie wordt toegekend.”

Er dient evenwel op te worden gewezen dat de in artikel 54 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2014 vervatte delegatie enkel betrekking heeft op het bepalen van nadere regels betreffende de *procedure* voor de aanvraag en de toekenning van de premie, en derhalve niet op materiële regels betreffende de toekenning van de premie zelf.

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.

3.2. 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

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Conform hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient in het zevende lid van de aanhef te worden verwezen naar het gehele tweede lid van artikel 52 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, en dient in dat lid eveneens te worden verwezen naar artikel 65, tweede lid, van dat besluit.

Artikel 6

5. Luidens artikel 6 van het ontwerp heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 december 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. Voor dit ontwerp van besluit is dat de indiening van een deelnameformulier dat de bevoegde entiteit ter beschikking heeft gesteld op het e-loket van 1 december 2014 tot en met 14 december 2014. 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 51 tot en met 54. Die steunregeling is echter zonder uitvoeringsmaatregelen niet uitvoerbaar. Vandaar dat het noodzakelijk is om die

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

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. Alle handelingen zijn gesteld in lijn met het goed te keuren besluit. Omdat het om een steunregeling gaat, worden enkel voordelen toegekend in de vorm van het erkennen van het recht om steun te verkrijgen, en er worden geen verworven rechten aangetast. Alle kalverhouders zijn identificeerbaar en hebben de kans gekregen om in te stappen in de steunregeling. Bovendien moeten de gestelde handelingen omwille van de continuïteit met terugwerkende kracht bevestigd worden door opname [in] het regelgevend kader. Als begeleidende omstandigheid zijn de maatregelen ook op brede basis actief gecommuniceerd met de kalversector. De betrokken vleeskalverhouders zijn langs diverse kanalen geïnformeerd, om elke vleeskalverhouders die mogelijke begunstigden zijn op gelijke basis te behandelen.”

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