



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.460/3
van 27 mei 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieu- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’

Op 28 april 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieu- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 mei 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 mei 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 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe verschillende bepalingen te wijzigen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 ‘tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieu- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’.

Vooreerst wordt het criterium gewijzigd aan de hand waarvan wordt bepaald welke landbouwers verbintenissen kunnen aangaan voor de toepassing van de maatregel “het behoud van lokale veerassen” (artikel 1 van het ontwerp) en wordt de maximale variabiliteit van de percelen voor bepaalde oppervlaktegebonden maatregelen gelijkgeschakeld op 120% (artikel 2). Tevens wordt verduidelijkt dat de teelten van klaver en luzerne in aanmerking komen voor subsidiëring in het kader van de maatregel “de teelt voor vlinderbloemigen” (artikel 3) en dat de teelten klaver, luzerne en grasluzerne niet in aanmerking komen voor subsidiëring in het kader van de maatregel “de mechanische onkruidbestrijding” (artikel 4, 1°). De mogelijkheid om bij uitzonderlijke weersomstandigheden herbiciden te gebruiken, wordt opgeheven (artikel 4, 2°). Ook worden de voorwaarden verduidelijkt waaronder de runder- en schapenteelt voor subsidiëring in aanmerking komen (artikel 5) en de voorwaarden waaronder verbintenissen vroegtijdig kunnen worden beëindigd of opgeschort (artikel 6).

Het ontwerp voorziet in een afwijkende overgangsregeling voor de maatregelen “behoud variëteiten van hoogstamboomgaarden” en “vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen in de sierteelt” (artikel 7).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 oktober 2014 (artikel 8).

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, en 10, § 1, eerste lid, 1° en 3°, en § 3, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Op grond van artikel 9, eerste lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 kan de Vlaamse Regering steunmaatregelen nemen voor de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet. Op grond van artikel 9, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 kan de Vlaamse Regering de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de maatregelen vermeld in artikel 9, eerste lid, van dat decreet bepalen.

Op grond van artikel 10, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 kan de Vlaamse Regering de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de steunmaatregelen, vermeld in artikel 10, § 1, van dat decreet, bepalen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 oktober 2014 (artikel 8 van het ontwerp).

Die datum stemt overeen met de datum waarop het te wijzigen besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 in werking is getreden (zie artikel 19 van het besluit). Dat besluit is van toepassing op de verbintenissen die worden aangegaan vanaf 1 januari 2015 (artikel 18, eerste lid, van het besluit).

Hieruit vloeit voort dat de wijzigende bepalingen van het te nemen besluit met terugwerkende kracht uitwerking krijgen.

4.2. Terugwerkende kracht van verordenende bepalingen is enkel aanvaardbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke machtiging 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 goede werking van de diensten en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

4.2.1. De in opmerking 3 vermelde wetsbepalingen waarin het ontworpen besluit rechtsgrond vindt, voorzien niet in een wettelijke machtiging voor de terugwerkende kracht.

4.2.2. Ofschoon een aantal bepalingen van het ontwerp regelingen bevatten waarvan kan worden aangenomen dat ze voordelen toekennen, is dat niet voor alle bepalingen het geval. Bij wijze van voorbeeld kan naar de volgende bepalingen worden verwezen.

Ten gevolge van artikel 2 van het ontwerp wordt de maximale variabiliteit van de percelen voor de verbintenissen tot toepassing van de maatregelen “de teelt van vlinderbloemigen”, “de teelt van vezelvlas en vezelhennep met verminderde bemesting” en “de mechanische onkruidbestrijding” beperkt tot maximum 120% van de verbintenisoppervlakte, in plaats van respectievelijk 150% (voor de eerste maatregel) en 200% (voor de tweede en de derde maatregel).

Om voor de subsidie voor de maatregel “de mechanische onkruidbestrijding” in aanmerking te komen, zal het niet langer mogelijk zijn om bij uitzonderlijke weersomstandigheden herbiciden te gebruiken (artikel 4, 2°, van het ontwerp). Tevens zullen de teelten klaver, luzerne en grasluzerne niet in aanmerking komen voor die maatregel (artikel 4, 1°, van het ontwerp).

Wat de maatregel “het behoud van lokale veerassen” betreft, wordt bepaald dat de dieren aanwezig moeten zijn op de in de betalingsaanvraag aangegeven plaatsen en dat de lammeren in het stamboek geregistreerd moeten worden (artikel 5 van het ontwerp).

4.2.3. De vraag rijst derhalve of voor die maatregelen de terugwerkende kracht noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten. Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

“De aanpassingen werden gedaan ter verduidelijking of n.a.v. opmerkingen van de Europese Commissie.

De aanpassingen n.a.v. de opmerkingen van de Europese Commissie zijn noodzakelijk gezien dit de enige correcte interpretatie is van verordening nr. 1305/2013. De verordening nr. 1305/2013 moet dus steeds op deze manier worden toegepast. Het is noodzakelijk dat het BVR vanaf het moment van inwerkingtreding overeenkomstig de verordening nr.1305/2013 wordt toegepast.

De terugwerkende kracht zal er niet toe leiden dat er verworven rechten worden aangetast. De retroactieve beëindiging van verbintenissen die op basis van de cumul niet konden worden beëindigd, zal mogelijk zijn. Het is immers altijd de bedoeling geweest om geen cumul toe te passen. Deze wijziging wordt ingevoerd om hieraan te verhelpen.

Wat de aanwezigheid van de dieren op de plaatsen aangeduid in de betalingsaanvraag betreft, werd er reeds in 2012 hierover gecommuniceerd via de infofiches over de subsidie, de website en de toelichting bij de verzamelaanvraag. Landbouwers kunnen bovendien het hele jaar door aangeven waar de dieren lopen tot op het moment dat er controles worden uitgevoerd. De controles zullen overigens niet voor eind mei (= uiterste wijzigingsdatum verzamelaanvraag) worden aangevat.”

De gemachtigde heeft hier nog het volgende aan toegevoegd:

“De wijziging die wordt voorzien in verband met de variabiliteit van de percelen is in uitvoering van artikel 47, 1, van de verordening nr. 1305/2013. De wijziging houdt vooral verband met artikel 47, 1, c) ‘variabiliteit is toegestaan op voorwaarde dat het verwezenlijken van de doelstelling van de verbintenis niet in gevaar komt’. 120% variabiliteit is het compromis waarvoor we goedkeuring gekregen hebben.

Om problemen met de veranderde variabiliteit te ondervangen hebben we, zodra we wisten wat het definitieve standpunt van de Commissie hierin was (eind december 2014), alle landbouwers die een nieuwe verbintenis aanvraag gedaan hadden, daarna nog de mogelijkheid geboden om de al gekozen verbintenisoppervlakte nog aan te passen.

Hier kan nog aan toegevoegd worden dat een landbouwer, als hij de intentie heeft om gedurende een langere periode een grotere oppervlakte aan te geven voor een agromilieumaatregel dan zijn verbintenisoppervlakte, hij ook de mogelijkheid heeft om:

- De lopende verbintenis stop te zetten en te vervangen door een nieuwe, als de oppervlakte toeneemt met meer dan 20% t.o.v. de initiële verbintenisoppervlakte.

- In het tweede of derde jaar van de lopende verbintenis deze verbintenis uit te breiden, als de oppervlakte toeneemt met max. 20% t.o.v. de initiële verbintenisoppervlakte. De looptijd van de verbintenis blijft dan onveranderd.”

4.2.3.1. In zoverre het ontwerp ertoe strekt om, naar aanleiding van opmerkingen van de Europese Commissie, bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 in overeenstemming te brengen met verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad’, is de terugwerkende kracht niet noodzakelijk voor de goede werking van de diensten. Gelet op de voorrang van het Unierecht en de rechtstreekse toepassing van verordeningen, gaan de bepalingen van de verordening (EU) nr. 1305/2013 immers voor op de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 die ermee in strijd

zouden zijn. De overheid is er immers steeds toe gehouden verordeningsbepalingen toe te passen en bepalingen van nationaal recht die daarmee niet verenigbaar zijn, buiten toepassing te laten.¹

4.2.3.2. Voor de bepalingen van het ontwerp waarbij geen voordelen worden verstrekt, kan er ter verantwoording van de terugwerkende kracht ook niet mee worden volstaan aan te voeren dat er geen controles zouden worden uitgevoerd vóór eind mei 2015 en dat reeds in 2012 de te nemen maatregelen werden aangekondigd.

Een mededeling van een maatregel voorafgaand aan de bekendmaking van de regeling doet, met name wegens het louter informatieve karakter en het gebrek aan bindende kracht ervan, rechtsonzekerheid ontstaan. Het gevolgde procedé kan bijgevolg uit zijn aard zelf niet verhelpen dat de terugwerkende kracht afbreuk doet aan het grondbeginsel van de rechtszekerheid, dat vereist dat het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat eenieder in redelijke mate de gevolgen van een handeling kan voorzien op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.²

Om een subsidie te ontvangen voor één van de maatregelen vermeld in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014, moet de landbouwer uiterlijk op 30 november van het jaar dat voorafgaat aan het jaar van de aanvang van de verbintenis, een steunaanvraag indienen.³ Bijgevolg moesten steunaanvragen voor verbintenissen aangegaan voor het jaar 2015 worden ingediend uiterlijk op 30 november 2014. Het gegeven dat er nog geen controles zijn uitgevoerd, verandert niets aan het feit dat het ontworpen besluit ertoe strekt met terugwerkende kracht de draagwijdte van de aangepane verbintenissen te wijzigen.

4.2.3.3. Ten slotte lijkt de terugwerkende kracht verkregen situaties aan te tasten. Zo vloeit uit het voormelde antwoord van de gemachtigde voort dat een landbouwer desgevallend zijn verbintenisoppervlakte dient aan te passen om de verminderde maximale variabiliteit te verhelpen.

4.2.4. Uit wat voorafgaat volgt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan bepalingen die geen voordelen verstrekken, niet kan worden gebillijkt. Aan die bepalingen kan bijgevolg geen terugwerkende kracht worden toegekend.

¹ HvJ 22 juni 1989, *Fratelli Costanzo*, 103/88, punt 31-33; HvJ (grote kamer) 9 september 2003, *Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)*, C-198/01, punt 49; HvJ (grote kamer) 12 januari 2010, *Petersen*, C-341/08, punt 80.

² GwH 23 juni 2004, nr. 109/2004, B.18 en nrs. 110 en 111/2004, B.9.

³ Artikel 12, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014.

ONDERZOEK VAN DE TEKSTArtikel 3

5. In het ontworpen artikel 7, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 moet de zinsnede “luzerne en klaver,” worden ingevoegd (niet: “, luzerne en klaver,”).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT