RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 57.649/3
van 1 juli 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende steun aan de investeringen en aan de overname in de landbouw’

Op 8 juni 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 ‘betreffende steun aan de investeringen en aan de overname in de landbouw’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 juni 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 1 juli 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit wordt de uitvoering beoogd van verscheidene delegaties aan de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw (hierna: de minister), die worden verleend bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 ‘betreffende steun aan de investeringen en aan de overname in de landbouw’. Deze delegaties hebben betrekking op verscheidene aspecten van de investeringssteun en de opstartsteun, namelijk:

- de wijze waarop de naleving van de wettelijke normen over leefmilieu, hygiëne, dierenwelzijn en ruimtelijke ordening wordt aangetoond (artikel 2 van het ontwerp);

- de criteria waaraan de bedrijfseconomische boekhouding moet voldoen, de voorwaarden waaronder een bewijskrachtige fiscale boekhouding wordt aanvaard (artikel 3) en de wijze waarop het bedrijfsplan wordt opgesteld (artikel 4);

- de eventueel in aanmerking te nemen maximale subsidiabele investeringsbedragen per oppervlakte- of volume-eenheid of dierplaats (artikel 5 en de bijlage);

- de maximumtermijnen waarbinnen de steunaanvraag in voorkomend geval moet worden vervolledigd met gegevens en documenten (artikel 6);

- het opstartplan (artikel 7);

- de wijze waarop voldoende bedrijfszekerheid wordt aangetoond (artikel 8).

Het ministerieel besluit van 24 november 2000 ‘betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw’ wordt opgeheven (artikel 9 van het ontwerp).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015 (artikel 10 van het ontwerp).

2.1. De artikelen 2 en 8 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in de artikelen 2, vierde lid, en 9, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014. Op grond van die bepalingen bepaalt de minister zowel voor de investeringssteun als voor de opstartsteun de wijze waarop de naleving van de wettelijke normen over leefmilieu, hygiëne, dierenwelzijn en ruimtelijke ordening wordt aangetoond alsook, specifiek voor de opstartsteun, de wijze waarop voldoende bedrijfszekerheid wordt aangetoond.

Voor de artikelen 3, 4 en 7 van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond geboden door de artikelen 3, zesde lid, en 10, zesde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014. Bij die bepalingen wordt de minister onder meer gemachtigd om voor de investeringssteun en voor de opstartsteun de criteria te bepalen waaraan de bedrijfseconomische boekhouding moet voldoen, evenals de voorwaarden waaronder een bewijskrachtige fiscale boekhouding wordt aanvaard en de wijze waarop het bedrijfsplan, respectievelijk het opstartplan wordt opgesteld.

De rechtsgrond voor artikel 5 en de bijlage van het ontworpen besluit is te vinden in artikel 14, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014. Aan die bepaling ontleent de minister onder meer de bevoegdheid om de eventueel in aanmerking te nemen maximale subsidiabele investeringsbedragen per oppervlakte- of volume-eenheid of dierplaats vast te stellen, zowel voor de investeringssteun als voor de opstartsteun.

Artikel 6 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 8, tweede lid, en 13, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014, waarbij de minister wordt gemachtigd om, zowel voor de investeringssteun als voor de opstartsteun, de maximumtermijnen te bepalen binnen dewelke een steunaanvraag vervolledigd moet worden met gegevens en documenten die noodzakelijk zijn voor de afhandeling van het dossier, als de bevoegde entiteit daarom verzoekt.

De opheffing van het ministerieel besluit van 24 november 2000 bij artikel 9 van het ontworpen besluit berust op de opheffing, eveneens met terugwerkende kracht tot 1 januari 2015, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2000 ‘betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie in de landbouw’ bij artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014.

2.2. Voor de aangehaalde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 kan de rechtsgrond worden gevonden in artikel 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

VORMVEREISTEN

3. Op 5 maart 2015 werd over het ontworpen besluit het gunstig advies van de inspectie van Financiën ingewonnen, maar er werd geen begrotingsakkoord gevraagd. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> “[H]et begrotingsakkoord voor het BVR van 19 december 2014 werd (…) verleend onder de voorwaarde dat ‘het Ministerieel Besluit dat de praktische uitwerking van de rentesubsidies regelt voor begrotingsakkoord wordt voorgelegd aan de Vlaamse minister van Financiën en Begroting’. Het ontwerp dat toen aan de IF werd voorgelegd is later echter gevoelig aangepast naar aanleiding van het advies RvS. Alle bepalingen die de rentesubsidies zouden uitwerken en voorzien waren voor in het MB werden ‘omhoog getild’ naar het BVR (de RvS adviseerde dat de delegaties te verregaand waren). Van het huidige ontwerp kan niet meer gezegd worden dat het ‘de praktische uitwerking van de rentesubsidies regelt’. Het bevat immers enkel bepalingen die regelen met welke documenten de aanvrager kan aantonen dat hij aan de voorwaarden voldoet, er worden geen voorwaarden opgelegd, noch verder uitgewerkt.”

Het is juist dat in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 verscheidene bepalingen werden opgenomen waarvoor aanvankelijk een delegatie aan de minister werd beoogd en dat het merendeel van de bepalingen die thans nog voorkomen in het ontwerp van ministerieel besluit geen betrekking meer hebben op de omvang van of op de toekenningsvoorwaarden voor de betrokken steunmaatregelen, maar wel op de bewijsvoering door de steunaanvrager. Dat is echter anders voor artikel 5 en de bijlage van het ontwerp, die betrekking hebben op de eventueel in aanmerking te nemen maximale subsidiabele

investeringsbedragen per oppervlakte- of volume-eenheid of dierplaats. Omdat die bepalingen wel degelijk een invloed hebben op de omvang van de steun die kan worden verleend en dus ook een budgettaire weerslag kunnen hebben, is het begrotingsakkoord toch vereist.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van dit begrotingsakkoord nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het eerste lid van de aanhef moet worden weggelaten, nu het erin vermelde artikel 12, § 6, 1° en 2°, van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’ geen rechtsgrond biedt voor enige bepaling van het ontworpen besluit.

Artikel 4

5. In artikel 4, eerste lid, 3° en 5°, van het ontwerp wordt bepaald dat het bedrijfsplan een opgave omvat van de onvolkomenheden in de bedrijfsstructuur, respectievelijk van de doelstellingen van het bedrijfsplan. In beide gevallen worden een aantal voorbeelden opgesomd na het woord “zoals”. Ook al biedt een dergelijke enuntiatieve opsomming zekerheid wat betreft de erin vermelde voorbeelden, toch rijst de vraag of aan een aanvrager kan worden verweten dat hij bepaalde elementen die niet in de opsomming voorkomen, maar die toch relevant zijn, niet heeft vermeld in zijn aanvraag. Indien men dergelijke situaties wil uitsluiten, kan beter worden voorzien in een limitatieve opsomming.

Deze opmerking geldt ook voor artikel 7, eerste lid, 3° en 6°, van het ontwerp.

Artikel 10

6. Bij artikel 10 van het ontwerp wordt aan het te nemen besluit terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2015. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is echter enkel toelaatbaar ingeval 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 ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Er werd inderdaad een retroactieve inwerkingtreding van het besluit voorzien, dit omwille van de continuïteit en de goede werking van het bestuur. Het BVR van 19 december 2014, waaraan het ontwerp uitvoering geeft, heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2015. Haar voorloper (BVR 24 november 2000) werd opgeheven (art. 18). Door deze opheffing heeft het MB van 24 november 2000 geen rechtsgrond meer. Het ontwerp is aldus noodzakelijk voor de praktische afhandeling van steunaanvragen vanaf 1 januari 2015. De retroactieve inwerkingtreding van het ontwerp tast geen verkregen situaties aan, mede gelet op de geringe verschillen met het MB van 24 november 2000:

· Art. 2 van het ontwerp is analoog aan art. 4 van het MB van 24 november 2000;

· Art. 3 van het ontwerp is analoog aan art. 3 van het MB van 24 november 2000;

· Art. 4 van het ontwerp is analoog aan art. 6 van het MB van 24 november 2000;

· Art. 5 van het ontwerp verwijst naar de bijlage met normbedragen. In het MB van 24 november 2000 verwees art. 17 naar de bijlage met normbedragen. Bij de nieuwe methodiek gelden normbedragen per onderdeel van een veestal en serre i.p.v. normbedragen voor het geheel;

· Art. 7 van het ontwerp is analoog aan art. 9 van het MB van 24 nov 2000;

· Art. 8 van het ontwerp is analoog aan art. 10 van het MB van 24 nov 2000;

In tegenstelling tot de hierboven opgesomde artikels is art. 6 van het ontwerp, dat termijnen bepaalt waarbinnen bewijskrachtige documenten voorgelegd moeten worden, wel nieuw t.o.v. het MB van 24 november 2000. Voorheen werden geen termijnen bepaald bij MB.

Het is echter zo dat het merendeel van deze termijnen nog niet verstreken zal zijn wanneer het ontwerp gepubliceerd wordt, de aanvrager kan de benodigde documenten dus nog tijdig voorleggen.

Enkel voor de termijnen in de punten 6°, 7° en 8° bestaat de kans dat deze reeds verlopen zijn voordat het ontwerp gepubliceerd werd.

(…)

De termijnen uit artikel zes van het ontwerp verstrijken op volgende data voor dossiers die ingediend werden tijdens de eerste blokperiode (deze werd afgesloten op 31 maart 2015). Voor dossiers uit de tweede blokperiodes schuiven de termijnen met drie maanden op (enzoverder).

1° 30/9/2015

2° 31/12/2015

3° 31/12/2015

4° 31/3/2017

5° 31/3/2017

6° bij ingebruikname veestal, ten laatste 31/3/2018

7° bij ingebruikname bedrijfsgebouw

8° 31/3/2015 de wettelijke normen dierenwelzijn gelden permanent voor alle bedrijven met vee en in het bijzonder in die sectoren met specifieke voorwaarden (zeugen, legkippen, vleeskalveren, straks vleeskonijnen).

9° 31/3/2018

10° deze termijn begint pas te lopen nadat de definitieve beslissing aan de landbouwer genotificeerd werd.

11° afhankelijk van de individuele beslissing, komt zeer zelden voor.

12° 31/3/2016

13° 31/3/2018.”

De Raad van State kan zich slechts gedeeltelijk bij dit betoog aansluiten. In de eerste plaats stemmen de artikelen van het ontworpen besluit die volgens de gemachtigde “analoog” zijn aan bestaande bepalingen van het ministerieel besluit van 24 november 2000, toch niet helemaal overeen. Zo wijkt de mogelijke invulling van de doelstellingen van het bedrijfsplan, weergegeven in artikel 4, eerste lid, 5°, van het ontwerp, af van de invulling die eraan wordt gegeven in artikel 6, eerste lid, 5°, van het ministerieel besluit van 24 november 2000. Enkel indien die beperkte afwijkingen geen aantasting van verkregen situaties tot gevolg hebben, kan de terugwerkende kracht ervoor worden gebillijkt.

In de tweede plaats kan aan de bijlage bij het te nemen besluit geen terugwerkende kracht worden verleend in zoverre de toepassing van de betrokken maximale subsidiabele investeringsbedragen ertoe leidt dat minder hoge steunbedragen worden verleend voor dezelfde investeringen als onder het ministerieel besluit van 24 november 2000.

Ten slotte moet voor de eerste blokperiode van 2015 worden voorzien in een aangepaste termijn voor de bezorging van bewijskrachtige documenten voor het respecteren van de wettelijke normen voor dierenwelzijn (zie artikel 6, 8°, van het ontwerp), aangezien die termijn niet met terugwerkende kracht op 31 maart 2015 kan worden bepaald. Dat geldt ook voor artikel 6, 6° en 7°, van het ontwerp. In al die gevallen zou kunnen worden bepaald dat de betrokken termijnen pas aflopen binnen een door de stellers van het ontwerp te bepalen redelijke termijn, te rekenen vanaf de vermoedelijke datum van de bekendmaking van het te nemen besluit.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT