



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.823/1/V
van 18 augustus 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse artikelen 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 en tot opheffing van diverse ministeriële besluiten’

Op 6 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 20 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse artikelen 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 en tot opheffing van diverse ministeriële besluiten’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 11 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 18 augustus 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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. Met 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’ wordt de nadere uitwerking beoogd van het vernieuwde Europese kader voor rechtstreekse betalingen (“directe steun”) aan landbouwers,¹ dat hoofdzakelijk is vervat in verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad’². Tot dit kader behoren ook een aantal flankerende normen³ en uitvoeringsmaatregelen⁴.

¹ Dit is één van de vier pijlers van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie.

² Zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1310/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘houdende bepaalde overgangsbepalingen inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO), houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft middelen en de verdeling ervan met betrekking tot 2014, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad en de Verordeningen (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1306/2013 en (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de toepassing ervan in 2014’.

³ Namelijk verscheidene bepalingen van 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’ en van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad’. Die twee verordeningen zijn eveneens gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1310/2013.

⁴ In het bijzonder gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot wijziging van bijlage X bij die verordening’, gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden’, uitvoeringsverordening (EU) nr. 641/2014 van de Commissie van 16 juni 2014 ‘tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’ en uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 ‘tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden’.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het voornoemde besluit, namelijk met betrekking tot:

- een nieuwe definitie van het begrip “hoofdteelt” (artikel 1 van het ontwerp);
- de betalingsrechten voor landbouwers die in 2013 geen recht hadden op rechtstreekse betalingen, maar die in dat jaar wel groenten, fruit, consumptieaardappelen, pootaardappelen, siergewassen of wijn verbouwden (artikel 2);
- de gegevens waarop de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw zich baseert en de criteria die hij kan bepalen voor de aanwijzing van ecologisch kwetsbare blijvende graslanden die zich binnen speciale beschermingszones bevinden (artikel 3, 1°);
- de bezwaarprocedure voor landbouwers die niet akkoord gaan met de aanduiding van een perceel als ecologisch kwetsbare blijvende graslanden (artikel 3, 2°);
- het opheffen van een overbodige onderafdeling (artikel 4);
- de verduidelijking van de regeling met betrekking tot de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij (artikelen 5, 6 en 7) en met betrekking tot de premie voor het produceren van vleeskalveren (artikel 8);

Om “redenen van behoorlijk bestuur en wetsmatiging” (zoals uiteengezet in de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering) worden een aantal ministeriële besluiten opgeheven (artikel 9). Er wordt bepaald dat de betrokken ministeriële besluiten van toepassing blijven op steun- en betalingsaanvragen die betrekking hebben op de campagnes die voorafgaan aan 1 januari 2015 (artikel 10).

Aan het te nemen besluit wordt terugwerkende kracht verleend tot 1 januari 2015 (artikel 11).

3.1. De artikelen 1 tot 8 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.⁵ Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering, binnen de bevoegdheden, vermeld in artikel 6, § 1, V, en artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, van hetzelfde decreet en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten.

3.2. Voor de opheffing van de in artikel 9 van het ontworpen besluit opgesomde ministeriële besluiten kan de rechtsgrond eveneens worden gevonden in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Die bepaling is immers in de plaats gekomen (substitutie van rechtsgrond) van artikel 3, § 1, 1°, van de wet van

⁵ De ontworpen bepalingen blijken geen betrekking te hebben op essentiële elementen geregeld met betrekking tot de fundamentele beleidskeuzes inzake rechtstreekse betalingen aan landbouwers. Voor die elementen werd immers in 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 uiteengezet dat ervoor geen rechtsgrond kon worden gevonden in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 en dat een optreden van de decreetgever vereist was.

28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’. Die laatste wetsbepaling, die de onrechtstreekse rechtsgrond vormde voor elk van de voornoemde ministeriële besluiten, werd bij het decreet van 28 juni 2013 opgeheven. Aangezien er daardoor een rechtsgrond voorhanden is voor het optreden van de Vlaamse Regering waarop die ministeriële besluiten gebaseerd zijn, is een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980) niet vereist.

Artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 biedt eveneens rechtsgrond voor de overgangsbepaling in artikel 10 van het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen in opmerking 3.2 is uiteengezet, moet het vierde lid van de aanhef worden weggelaten.

Artikel 10

5. In artikel 10 van het ontwerp moet verwezen worden naar de besluiten, “vermeld in artikel 9” (niet: artikel 11).

Artikel 11

6. Overeenkomstig artikel 11 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 slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd, 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 verstrekke ter zake de volgende verantwoording:

“De terugwerkende kracht van het ontwerp van besluit van de Vlaamse regering (uitwerking met ingang van 1 januari 2015) is ingegeven door de noodzaak om de Vlaamse regelgeving voor onder andere de directe steun gelijk te laten lopen met de invoering van het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB). De start van het nieuwe betalingsrechtensysteem loopt samen met de start van de campagne 2015. Voor die campagne 2015 moet de Vlaamse regelgeving conform zijn met de verordeningen in het kader van de directe steun. Daarbij wordt gestreefd naar continuïteit, zonder dat - met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel – verkregen situaties worden aangetast. Ook alle andere (steun)campagnes starten bij het begin van een kalenderjaar.

Hieronder worden in het licht van uw vraag de verschillende artikelen overlopen.

Artikel 1 voegt een definitie van het begrip ‘hoofddeelt’ in. De definitie van ‘hoofddeelt’ vormt echter alleen een verduidelijking. Zoals in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering ook is aangegeven komt dit begrip ook aan bod in de verschillende ministeriële besluiten die uitvoering geven aan het besluit van 24 oktober 2014. Daarenboven werd het begrip al eerder gebruikt in artikel 1, 37° en artikel 38 van het met dit ontwerp gewijzigde besluit.

In artikel 2 wordt een voordeel toegekend aan een nader bepaalde groep van landbouwers de landbouwers die in 2013 geen recht hadden op rechtstreekse betalingen maar in die jaren wel groenten, fruit, sierplanten, wijn of aardappelen teelden, worden immers ook toegelaten tot de basisbetalingsregeling. Deze groep landbouwers werd hiervan op tijd op de hoogte gesteld en heeft de verzamelaanvraag alsook de aanvraag tot het verkrijgen van betalingsrechten op hetzelfde moment ingediend als de overige begunstigden.

Artikel 3: artikel 37, paragraaf 2 van het met dit ontwerp gewijzigde besluit voorziet al in de aanduiding van ecologisch kwetsbare blijvende graslanden door de minister. Nu wordt de delegatie die aan de minister is voorzien beperkt doordat in artikel 3 van het ontwerp nader wordt omschreven op grond van welke elementen de minister het ecologisch kwetsbaar blijvend grasland zal aanwijzen, hoe landbouwers op de hoogte worden gebracht van arealen die als blijvend grasland zijn aangeduid (via de verzamelaanvraag), hoe landbouwers een aanvraag tot correctie kunnen indienen (via de verzamelaanvraag), wat de opdracht is van de verificatiecommissie en hoe de bevoegde entiteit de landbouwer op de hoogte brengt van de eindbeslissing (uiterlijk op 30 november van het jaar). In de praktijk is de verzamelaanvraag met uitgebreide toelichting verstuurd aan de landbouwers waarbij de uiterste indieningsdatum van 21 april is meegegeven. Door de verzamelaanvraag in te vullen verklaart de indiener zich akkoord met de modaliteiten die aan de verzamelaanvraag zijn verbonden. De uiterste indieningsdatum 21 april is onveranderd gebleven t.a.v. alle voorgaande jaren en is breed gecommuniceerd. Er worden met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel geen verkregen rechten aangetast.

Artikel 4 heft een overbodige tussentitel op.

In artikel 5 en 6 wordt de bestaande regeling verduidelijkt door meer nauwkeurig te formuleren in welke gevallen premierechten aan de zoogkoeienreserve vervallen of hoe een landbouwer zijn premierechten kan verliezen. Dit kan voor het eerst gebeuren bij de start van het nieuwe campagnejaar (vanaf 1 januari 2016).

Artikel 7 betreft het minimum aantal premierechten dat een landbouwer moet benutten om voor uitbetaling in aanmerking te komen. De beperking van betalingen onder een bepaalde grens, op basis van hetzelfde minimumpercentage als bij de minimale benutting, is noodzakelijk om tot een efficiënte inzet van de steun te komen. De benutting heeft betrekking op het gehele campagnejaar van 1 januari tot 31 december 2015. Landbouwers beschikken dus nog over voldoende tijd om aan de voorwaarden te voldoen. In beide gevallen blijven de principes die aan de basis lagen van het besluit van 24 oktober 2014 onveranderd. Enkel de formulering wordt juridisch sluitend gemaakt om interpretatieproblemen te vermijden.

Artikel 8 heeft betrekking op de toekenning van premierechten bij overname van een kalverhouderij. Het gaat hier slechts om een explicitering van de delegatie, om duidelijk te maken dat onder de procedure voor de aanvraag ook de gevolgen van een overname te begrijpen zijn. Voor de uitvoering van het premiestelsel moet immers ook de mogelijkheid voorzien zijn om de deelnameverklaring te laten overnemen door de

overnemer, om voor het overgenomen bedrijf de continuïteit van de steunverlening te verzekeren.

De artikelen 9 en 10 hebben betrekking op het opheffen van ministeriele besluiten met het oog op een betere transparantie. Deze ministeriële besluiten zijn formeel nog van kracht maar hebben betrekking op feiten die zich niet meer kunnen voordoen. Ze zijn bovendien impliciet opgeheven met de inwerkingtreding van het besluit van 24 oktober 2014, dat de rechtsgrond van de besluiten in kwestie heeft opgeheven. Omwille van de hierboven aangegeven redenen is een formele opheffing eveneens noodzakelijk. Artikel 10 bevat ter zake een overgangsmaatregel om de gevolgen van de op te heffen besluiten te handhaven. Er worden dan ook geen verkregen situaties aangetast.”

De Raad van State beschikt niet over het vereiste inzicht in de feitelijke gegevens om te kunnen uitmaken of effectief alle betrokken landbouwers met kennis van zaken gebruik hebben kunnen maken van de mogelijkheden die de ontworpen regeling biedt. Voorts kan uit de ruime mededeling van een indieningsdatum en van “modaliteiten die aan de verzamelaanvraag zijn verbonden” niet worden afgeleid dat de betrokken landbouwers zich daardoor gebonden moesten achten in afwachting van regelgeving die op dat tijdstip nog niet bestond. De Raad van State moet dan ook een voorbehoud formuleren bij de terugwerkende kracht.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME