



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 58.463/3  
van 11 december 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van artikel 7, 9 en 10 van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 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 10 november 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 ‘tot wijziging van artikel 7, 9 en 10 van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 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 1 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 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 enkele wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 15 juni 2015 ‘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’. Die wijzigingen hebben betrekking op de toekenning van premierechten uit de zoogkoeienreserve aan jonge veehouders (artikel 1 van het ontwerp), op de overdracht van premierechten (artikel 2) en op de deelnameverklaring die veehouders moeten indienen om premierechten te krijgen (artikel 3).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 november 2015 (artikel 4).

3.1. De rechtsgrond voor artikel 1 van het ontworpen besluit lijkt te worden gezocht in artikel 47, vierde lid, 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’. Naar luid van die bepaling bepaalt de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw de nadere voorwaarden en de categorieën van veehouders voor het verlenen van premierechten uit de zoogkoeienreserve.

In advies 57.274/3<sup>1</sup> van 15 april 2015 heeft de Raad van State het volgende uiteengezet over de mate waarin die laatste bepaling rechtsgrond kan bieden inzake het bepalen van categorieën van veehouders:

“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 geformuleerde<sup>2</sup>) delegatie die bij artikel 47, vierde lid, van het besluit 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

<sup>1</sup> Adv.RvS 57.274/3 van 15 april 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 15 juni 2015.

<sup>2</sup> Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Zeker niet wanneer men de gehele formulering van artikel 47 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 in acht neemt.

categorieën nader te omschrijven,<sup>3</sup> lijkt er voor artikel 5, § 1, 6°, van het ontworpen besluit geen rechtsgrond voorhanden te zijn.<sup>4</sup>”

Op de vraag of dezelfde rechtsgrondbezwaren niet gelden voor het ontworpen artikel 7, § 2, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 5 van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 regelt de toekenning van rechten uit de reserve voor de campagne 2015. Dat is dus uitsluitend toekenning van premierechten bij aanvang van het premiestelsel. Voor de toekenning van rechten uit de zoogkoeienreserve vanaf de campagne 2016 waren nog geen concrete bepalingen opgenomen, enkel een algemene bepaling in artikel 7.

Artikel 5, §1, 6°, voorzag in extra premierechten voor veehouders die een investering hadden gedaan voor uitbreiding. Voorwaarde was dat de investering gerealiseerd was uiterlijk op 31 juni 2014. Daarbij werd uitgegaan van de voorwaarde dat de bouw of inrichting van de rundveestal afgerond moest zijn op 31 juni. Deze regel was dus enkel toepasbaar voor de campagne 2015.

Artikel 7, §2, bevat specifieke bepalingen voor de campagne 2016 (terwijl de regeling van artikel 7, §1, vanaf campagne 2016 ook voor de volgende campagnes geldig is). Daarin is voorzien dat de veehouders die een investering hadden gedaan als vermeld in artikel 5, §1, 6°, maar die investering niet tijdig afgerond hadden, [in] een bijkomend campagnejaar de mogelijkheid krijgen om extra premierechten te krijgen. Het is een billijkheidsregeling voor veehouders die net uit de boot vielen bij het toekennen van extra premierechten uit de zoogkoeienreserve in de campagne 2015.

Artikel 5, §1, 6°, is toegepast in 2015 en heeft dus geen verdere uitwerking meer in 2016. Artikel 7 heeft uitwerking vanaf de campagne 2016, waarbij §1 geldt voor alle volgende campagnes, §2 enkel voor de campagne 2016.”

Deze uitleg doet niets af aan de vaststelling dat de categorie van veehouders bedoeld in het ontworpen artikel 7, § 2, niet overeenstemt met een van de categorieën bepaald in artikel 47, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014. Dat lijkt trouwens ook het geval te zijn voor de categorie bedoeld in het ontworpen artikel 7, § 1, 2°, aangezien daar niet wordt gerefereerd aan veehouders die in 2014 voor het eerst zijn gestart, maar aan veehouders die later zijn gestart. Opdat de betrokken categorieën kunnen worden behouden,

<sup>3</sup> Voetnoot 5 van het geciteerde advies: 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.

<sup>4</sup> Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 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.

zal eerst artikel 47, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 moeten worden aangepast.

3.2. De rechtsgrond voor artikel 2 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 48, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.3. Artikel 3 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 50 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.4. De aangehaalde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. In het zevende lid van de aanhef zal nog melding moeten worden gemaakt van de datum waarop het verslag van de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid werd goedgekeurd.

### Artikel 4

5. Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 november 2015 overeenkomstig artikel 4 van het ontwerp. Met betrekking tot de terugwerkende kracht die aldus aan het te nemen besluit wordt verleend, verklaarde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 1 van het ontwerp (wijziging van artikel 7) wijzigt de regeling voor toekenning van rechten uit de reserve vanaf de campagne 2016. In het oorspronkelijke artikel 7 werd slechts op heel algemene wijze bepaald dat tegemoetkoming uit de reserve toekwam aan jonge veehouders en starters, daar waar in het ontwerp van wijziging categorieën en voorwaarden zijn opgenomen. Door de wijziging kan er ook overgegaan worden tot een toekenning van rechten uit de reserve, wat betekent dat de regeling voordelen inhoudt. De rechten uit de reserve zullen ook met ingang van de campagne 2016 (dus op 1 januari) conform het gewijzigde artikel 7 toegekend worden aan die veehouders, waardoor rekening houdend met het gelijkheidsbeginsel geen verworven rechten worden aangetast.

Het is noodzakelijk te werken met de terugwerkende kracht om de continuïteit van het steunstelsel, meer bepaald de toekenning van rechten uit de reserve, te kunnen garanderen. De aanvragen moeten tegen 30 november ingediend zijn om effectief rechten te kunnen toekennen op 1 januari 2016. Als de regeling pas later in werking zou treden, zou de toekenning uit de reserve lopende de campagne moeten gebeuren, waardoor het in hoofde van de landbouwer onmogelijk zou zijn bij het begin van de campagne duidelijkheid te verwerven over het aantal rechten, wat de naleving van de met de rechten gepaard gaande verplichtingen in het gedrang zou brengen.

Artikel 2 van het ontwerp wijzigt artikel 9, §2 en 4, van het ministerieel besluit in kwestie.

De wijziging van paragraaf 2 is in essentie terug te brengen tot een toevoeging in punt 2°, waarin een versoepeling van het verbod om premierechten over te dragen is opgenomen voor veehouders die de drie voorgaande jaren rechten uit de reserve [hebben] ontvangen. Die veehouder mag wel nog zijn bedrijf overdragen met alle premierechten. Ook de begindatum voor het indienen van de overdrachten is geschrapt. Aangezien het een versoepeling betreft, kan die met terugwerkende kracht worden toegestaan mits het gelijkheidsbeginsel wordt gerespecteerd.

De wijziging van §4 is slechts een herformulering die verduidelijking aanbrengt aan de tekst. Het huidige artikel 9, §4, wordt immers op die wijze toegepast. De verduidelijking heeft geen invloed op verkregen rechten en kan met terugwerkende kracht worden opgelegd mits inachtnaam van het gelijkheidsbeginsel.

Artikel 3 van het ontwerp wijzigt artikel 10, §2, van het ministerieel besluit in kwestie [en] bevat louter een aanpassing van de terminologie en een versoepeling van de datum voor het indienen van een deelnameverklaring. Daar wordt de begindatum van 1 december geschrapt. *De facto* worden dus ook deelnameverklaringen die voor 1 december worden ingediend, aanvaard. Ook daar is de terugwerkende kracht geoorloofd, mits inachtnaam van het gelijkheidsbeginsel.

De datum 1 november is gekozen in functie van de praktische implementatie. Het e-loket is voor het verrichten van aanvragen in het kader van de premie voor het behoud van de gespecialiseerd zoogkoeienhouderij opengesteld vanaf 30 oktober 2015, waardoor de aanvragen allemaal behandeld worden volgens de gewijzigde bepalingen. De informatie over het openstellen van het e-loket en de verduidelijking van de regels die vanaf 1 november 2015 gelden, zijn meegedeeld via een persbericht en publiek gemaakt op de website van het Departement Landbouw en Visserij: <http://lv.vlaanderen.be/nl/nieuws/premie-voor-behoud-gespecialiseerde-zoogkoeienhouderij>.”

In zoverre de ontworpen bepalingen begunstigend zijn of althans geen verkregen situaties aantasten, kan de terugwerkende kracht worden gebillijkt. Dat is evenwel niet het geval voor de uiterste termijnen waarin het ontwerp voorziet voor de aanmelding van de overdracht van premierechten en voor de indiening van een deelnameverklaring. Er moet worden voorzien in een overgangsbepaling zodat er nog een redelijke termijn is na de bekendmaking van het te nemen besluit voor deze aanmelding en deze indiening.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT