



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.039/3
van 29 maart 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 23 juni 2015 houdende vaststelling van de verzamelaanvraag en de nadere regels voor de gemeenschappelijke identificatie van percelen, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’

Op 29 februari 2016 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 diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 23 juni 2015 houdende vaststelling van de verzamelaanvraag en de nadere regels voor de gemeenschappelijke identificatie van percelen, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 22 maart 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 maart 2016.

*

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 verscheidene wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 23 juni 2015 ‘houdende vaststelling van de verzamelaanvraag en de nadere regels voor de gemeenschappelijke identificatie van percelen, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’. Dit besluit bevat een regeling met betrekking tot de verzamelaanvraag, die de bundeling vormt van verscheidene aanvragen, aangiften en meldingen in het kader van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem¹ (hierna: GBCS).²

De ontworpen wijzigingen kunnen worden samengevat als volgt:

- de definitie van de term “onderzaai” wordt verduidelijkt (artikel 1 van het ontwerp);
- de samenstelling van de aanvragen, aangiften en meldingen in de verzamelaanvraag wordt geactualiseerd (artikelen 2 en 10);
- er wordt geregeld hoe de landbouwer ervan op de hoogte wordt gebracht dat hij niet als een actieve landbouwer wordt beschouwd door de bevoegde entiteit (artikel 3);
- de indieningsdatum van een papieren aangifte wordt geregeld (artikel 4);
- er wordt een verduidelijking aangebracht in de wijze waarop de aangegeven oppervlakte van een landbouwperceel wordt bepaald (artikel 5);
- de omschrijving van de aan te geven sloten en groepen van bomen wordt verduidelijkt (artikel 6);
- de uiterste datum waarop de landbouwer moet beschikken over de landbouwpercelen die hij in de verzamelaanvraag aangeeft voor de activering van de betalingsrechten, wordt aangepast (artikel 7);

¹ Zie hoofdstuk II van titel V 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’.

² Zie in dat verband ook de artikelen 11 e.v. van 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, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden’.

- de landbouwer moet enkel nog de ecologische aandachtsgebieden aangeven die hij wil activeren (artikel 8);
- er wordt verduidelijkt dat de vrijstelling voor de vergroening enkel geldt voor de percelen met biologische productie (artikel 9);
- de regeling inzake de wijzigingen van de verzamelaanvraag wordt aangepast (artikel 11);
- het voorbereidingsblad voor de verzamelaanvraag wordt geactualiseerd (artikel 12).

Het te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2016 (artikel 13).

3.1. In de aanhef van het ontworpen besluit worden *grosso modo* dezelfde bepalingen vermeld als rechtsgrond als voor het te wijzigen ministerieel besluit van 23 juni 2015. In advies 57.397/3 van 6 mei 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot laatstgenoemde besluit, heeft de Raad van State daarover het volgende uiteengezet:

“2.1. Voor het ontworpen ministerieel besluit wordt de rechtsgrond blijkens het negende en het tiende lid van de aanhef gezocht in artikel 4, § 1, tweede lid, en § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 ‘houdende bepalingen tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’ en in artikel 8, § 2, derde lid, artikel 21, § 2, tweede lid, en artikel 65, tweede 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’.

Bij de aangehaalde bepalingen van het eerstgenoemde besluit worden de Vlaamse ministers bevoegd voor het landbouwbeleid en het leefmilieu gemachtigd om ‘ieder wat zijn of haar bevoegdheid betreft, [te] bepalen dat de verzamelaanvraag de basis is voor de steunaanvraag en de uitbetalingaanvraag voor oppervlaktegebonden agromilieumaatregelen als vermeld in artikel 36, punten a), ii), a), iii), a), iv) en b), i), van Verordening (EG) nr. 1698/2005 of voor oppervlaktegebonden milieumaatregelen als vermeld in artikel 13, 23 en 31 van Verordening (EG) nr. 1257/1999’, alsook om ‘de verdere voorwaarden en regels [te bepalen] ter uitvoering van § 1 en § 2 en de wijze waarop de gegevens die noodzakelijk zijn voor een correcte uitvoering van artikel 3, § 2, van het decreet worden aangegeven en beheerd’.

De Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw wordt bij de aangehaalde bepalingen van het laatstgenoemde besluit gemachtigd om ‘de vorm en de inhoud van het tegenbewijs³, vermeld in paragraaf 1, [te bepalen] en de wijze waarop dat tegenbewijs geleverd moet worden aan de bevoegde entiteit, conform artikel 11 tot en met 13 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014’, om ‘de aanvullende voorwaarden voor de controle [van de teelt van hennep vast te stellen]’, om ‘de mogelijkheden [te bepalen] van het gebruik van het e-loket en de handelingen die via elektronische weg kunnen worden verricht’, om te bepalen ‘welke handelingen uitsluitend verricht kunnen worden via het

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Dit is het tegenbewijs voor het vermoeden dat uitbaters van luchthavens, spoorwegdiensten, waterwerken, vastgoeddiensten en permanente sport- en recreatiegebieden, niet worden beschouwd als actieve landbouwers.

e-loket' en om 'in dat geval ook de uitzonderlijke omstandigheden [aan te wijzen] waarbinnen een aangifte op papier mogelijk blijft'.

Met betrekking tot de zo-even geschetste machtigingen verklaarde de gemachtigde nog het volgende:

‘Er is altijd geopteerd om voor het vaststellen van de verzamelaanvraag rechtsgrond te zoeken in het decreet van 22 december 2006⁴ en het besluit van de Vlaamse Regering van 7 februari 2007, omdat in die regelgeving de eenmalige perceelsregistratie wordt geregeld. Om redenen van administratieve vereenvoudiging zijn de aangiften voor steunregelingen in het landbouwbeleid (inkomensondersteuning en steun voor plattelandsmaatregelen) en de mestbankaangifte gebundeld in de verzamelaanvraag, omdat de onderscheiden regelgevingen van toepassing kunnen zijn op hetzelfde perceel. Dat gaat dus verder dan louter het aanvragen van landbouwsteun (bedrijfstoeslag, nu rechtstreekse betalingen genoemd, of beheersovereenkomsten). De verzamelaanvraag is immers ruimer dan louter de steunregelingen uit de eerste pijler van het landbouwbeleid (zie in dat verband de opsomming van elementen die de verzamelaanvraag bevat, vermeld in artikel 2 van het ontwerp).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 bevat enkel de steunregelingen die opgenomen zijn in de eerste pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, met name de basisbetaling, de premie voor vergroening en de betaling voor jonge landbouwers. In zoverre artikel 27, tweede lid, delegatie bevat voor de minister van landbouw om de regels met betrekking tot de verzamelaanvraag te bepalen, kan die delegatie niet aangewend worden om het gedeelte voor de mestbankaangifte te regelen, evenmin om de steun- of betalingsaanvraag voor steunregelingen inzake plattelandsbeleid in de verzamelaanvraag op te nemen. Vandaar dat ook steeds artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari als rechtsgrond wordt ingeroepen, waaruit zowel de minister bevoegd voor landbouw als de minister bevoegd voor leefmilieu delegatie putten om gezamenlijk de verzamelaanvraag vast te stellen. Het ontwerp van ministerieel besluit wordt dan ook ondertekend in de hoedanigheid van minister van landbouw en minister van leefmilieu, zij het dat beide bevoegdheden in één persoon zijn verenigd.’

2.2. In het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007, net als in het decreet van 22 december 2006, wordt nog verwezen naar verscheidene verordeningen die reeds zijn ingetrokken. In artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 wordt met betrekking tot de verscheidene aanvragen die in de verzamelaanvraag worden gebundeld, telkens verwezen naar verscheidene steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die inmiddels zijn vervangen door nieuwe verordeningen, waaronder verordening (EU) nr. 1305/2013,⁵ verordening (EU) nr. 1306/2013, verordening (EU) nr. 1307/2013⁶ en verordening (EU) nr. 1308/2013⁷.

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: Decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’.

⁵ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: 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’.

⁶ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 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

In artikel 2 van het ontwerp wordt opgesomd welke aanvragen, aangiften en meldingen tot de verzamelaanvraag behoren. Daarmee wordt eigenlijk een nieuwe, geactualiseerde versie beoogd van hetgeen thans in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 wordt geregeld, waarbij wordt verwezen naar het aangepaste juridische kader inzake steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Niet alleen leidt een dergelijke werkwijze tot rechtsonzekerheid, omdat erdoor twee onderling afwijkende bepalingen over de inhoud van de verzamelaanvraag ontstaan, maar bovendien rijst de vraag of voor elk onderdeel van artikel 2 van het ontwerp wel rechtsgrond kan worden gevonden in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 of in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

Bij wijze van voorbeeld kan de verklaring van de gemachtigde worden aangehaald met betrekking tot de rechtsgrond voor de aangiften bedoeld in artikel 2, 2° en 3°, van het ontwerp:

‘Artikel 4, § 1, eerste lid, 3°, van het BVR van 9/2/2007 verwijst naar titel III (bedrijfstoeslagregeling), bijlage I (waar ook de gekoppelde premies in vermeld stonden, die echter stelselmatig ontkoppeld zijn) en bijlage VI (de compatibele steunregelingen). De premie voor vergroening en de basisbetaling vormen samen wat vroeger de bedrijfstoeslag was. De toeslagrechten zijn nu betalingsrechten en de premie voor vergroening wordt uitbetaald als een percentage van de betalingsrechten. Beide steunregelingen zijn verbonden aan het subsidiabele areaal dat de landbouwer aangeeft. Het aangeven van areaal is dus een essentieel onderdeel van het aanvragen en ontvangen van betalingsrechten. Dit kan ook gekoppeld worden aan het onderdeel van de delegatie in artikel 4, § 3, van het BVR van 9 februari 2007 dat verwijst naar artikel 3, § 2, van het decreet van 22 december 2006, dat uitdrukkelijk verwijst naar de gegevens die in het GBCS moeten opgenomen worden.’

Een ander voorbeeld is de verklaring van de gemachtigde met betrekking tot de rechtsgrond voor artikel 2, 14°, van het ontwerp, meer bepaald wat betreft de erin vervatte steun voor groenbedekkers:

‘De steun voor groenbedekkers in het kader van de GMO heeft inderdaad geen directe link met de verordening 1307/2013, 1305/2013 of de mestwetgeving. De grondslag is daarentegen te vinden in artikel 33, lid 1, e), van verordening 1308/2013.

De maatregel is uitgeschreven in de nationale strategie (Nationale strategie voor duurzame operationele programma's – Vlaanderen – deel 3), die op grond van artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009 betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit voor wat betreft de erkenning van producentenorganisaties, de actiefondsen, de operationele programma's en de toekenning van de financiële steun, door de minister wordt vastgesteld. In de beschrijving van die maatregelen is ook het gebruik van de verzamelaanvraag opgelegd.

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’.

⁷ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad’.

De band is dus onrechtstreeks. De aangifte via de verzamelaanvraag wordt gekoppeld aan de aangifte van het perceelsgebruik door de landbouwer, en een middel van controle op de steunmaatregel die vanuit de producentenorganisatie wordt gestuurd.

(...)

De teelt moet sowieso aangegeven worden in het kader van de rechtstreekse betalingen. De gegevens over aanwezigheid van groenbedekker zijn dan in principe beschikbaar. Administratief wordt gevraagd om bijkomend aan te geven of de teelt wordt aangewend voor het verkrijgen van steun voor groenbedekker in het kader van de Gemeenschappelijke Marktordening Groenten en Fruit. Het betreft op zich geen additionele perceelsaangifte.’

Uit deze redenering, die erop neerkomt dat bepaalde vormen van toeslag in het nieuwe juridische kader inzake steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid overeenstemmen met oude vormen van toeslag, blijkt dat hooguit op functionele wijze of bij wijze van associatie een rechtsgrond kan worden geconstrueerd voor verscheidene onderdelen van artikel 2 van het ontworpen besluit.

Het gegeven dat voor sommige van de onderdelen van artikel 2 van het ontwerp rechtsgrond wordt geboden door het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 (zie daarover opmerking 2.3) doet geen afbreuk aan de vaststelling dat voor verscheidene andere onderdelen geen voldoende rechtsgrond kan worden gevonden in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007, dat eerst moet worden gewijzigd, net als overigens het bovenliggende decreet van 22 december 2006,⁸ teneinde de verwijzingen naar de ingetrokken verordeningen te vervangen door de thans geldende verordeningen (eventueel met andere terminologische of inhoudelijke aanpassingen), hetzij op meer abstracte wijze te refereren aan het EU-kader inzake steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

2.3. Wat betreft de rechtsgrond die gezocht wordt in artikel 8, § 2, derde lid, artikel 21, § 2, tweede lid, en artikel 65, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, moet het volgende worden opgemerkt.

Artikel 8, § 2, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 biedt rechtsgrond voor artikel 6, tweede lid, van het ontwerp.

Bij artikel 21, § 2, tweede lid, van dat besluit wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw gemachtigd om de aanvullende voorwaarden voor de controle op de teelt van hennep vast te stellen. Die bepaling kan alleszins geen rechtsgrond bieden voor de regeling van de melding van de inzaai van een perceel hennep, bedoeld in artikel 2, 16°, van het ontwerp. Indien met deze melding de aanvraag van de teelttoestemming wordt bedoeld als bepaald in artikel 21, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, wordt de rechtsgrond ervoor geboden door artikel 21, § 1, tweede en derde lid, van dat besluit.

Artikel 65, tweede lid, van dat besluit bevat een machtiging aan de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw om ‘de mogelijkheden van het gebruik van het e-loket en de handelingen die via elektronische weg kunnen worden verricht’ te bepalen, alsook ‘welke handelingen uitsluitend verricht kunnen worden via het e-loket’ en ‘in dat geval ook de uitzonderlijke omstandigheden (...) waarbinnen een aangifte op papier mogelijk blijft’. Die bepaling biedt rechtsgrond voor de regeling van de wijze waarop de

⁸ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Een adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie’, waarbij dergelijke aanpassingen worden aangebracht in het decreet van 22 december 2006, is thans hangende bij de Raad van State (rolnummer 57.436/1/3).

verzamelaangifte wordt ingediend en gewijzigd, zoals bepaald in de artikelen 3 tot 5, artikel 6, eerste lid, artikel 7, tweede en derde lid, en artikel 18 (*partim*) van het ontwerp, maar dan enkel in zoverre ze betrekking heeft op de steunregelingen in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Die bepaling biedt bovendien geen rechtsgrond voor de regeling van de uiterste datum voor de indiening en de wijzigingen van de verzamelaanvraag, zoals die wordt bepaald in artikel 7, eerste lid, en artikel 18 (*partim*) van het ontwerp.

Voorts blijkt dat voor specifieke steunregelingen vervat in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 meer expliciete en duidelijke rechtsgrondbepalingen voorhanden zijn, zoals bijvoorbeeld artikel 27, tweede lid (voor de betalingsrechten bedoeld in artikel 2, 1°, van het ontwerp), en artikel 41, tweede lid (voor de betaling voor jonge landbouwers bedoeld in artikel 2, 6°, van het ontwerp), van dat besluit.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan, nadat het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 in de in opmerking 2.2 beschreven zin is gewijzigd, of en in welke mate nog moet worden gesteund op machtigingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, dan wel of dit besluit ook moet worden gewijzigd om tegemoet te komen aan de in deze opmerking geformuleerde bezwaren.

2.4. Voor de artikelen 8 tot 17 van het ontwerp, die bepalingen bevatten met betrekking tot specifieke aangiften, wordt verwezen naar hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de mogelijkheid om rechtsgrond te vinden in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007, dan wel in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

(...)

2.6. De conclusie is dat de rechtsgrond voor het ontworpen besluit in die mate onvolkomen is, dat de ontworpen regeling geen doorgang kan vinden zolang niet eerst het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 en eventueel ook het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 worden gewijzigd in de in opmerkingen 2.2 en 2.3 beschreven zin.

De Raad van State maakt van de gelegenheid gebruik om erop te wijzen dat een normale werkwijze erin zou hebben bestaan om na de totstandkoming van de nieuwe verordeningen inzake het gemeenschappelijk landbouwbeleid eerst na te gaan of het decreet van 22 december 2006 (en overigens ook het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’) niet moest worden geactualiseerd, vervolgens over te gaan tot de actualisering van (onder meer) het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 en pas daarna de actualisering of vervanging van de onderliggende ministeriële besluiten aan te vangen. Uit het voorgaande blijkt dat een afwijking van die logische werkwijze haast onvermijdelijk tot juridische problemen leidt.

Het is dan ook na de actualisering en de vervollediging van de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dat het ontwerp opnieuw om advies aan de Raad van State kan worden voorgelegd.”

3.2. Op de vraag welke bepalingen van het ontworpen besluit in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 en welke in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 rechtsgrond vinden, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Artikel 1 – definitie van onderzaai – kadert binnen de directe steun regeling en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014

Artikel 2 – 1° - toekenning van betalingsrechten - kadert binnen de directe steun regeling en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014

Artikel 2 – 2° - opheffing

Artikel 2 – 3° - biocertificering van percelen: hier wordt enkel een verduidelijking toegevoegd

Artikel 2 – 4° - aangifte hennep - kadert binnen de directe steun regeling (subsidiabiliteit van een perceel voor de uitbetaling van betalingsrechten) en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014

Artikel 2 – 5°

- Aangifte van niet-productieve investeringen: zie artikel 4-§1-5-b van het BVR van 9 februari 2007 en artikel 5 en 6 van het BVR van 2 oktober 2015 betreffende steun aan niet-productieve investeringen en aan de ontwikkeling van kleine landbouwbedrijven

- Aanvraag uit de reserve - kadert binnen de directe steun regeling en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014

- Facultatieve aangifte boslandbouwsystemen – Voor de aangifte in het kader van de subsidie voor boslandbouwsystemen is de juridische basis artikel 4-§1-5-b van het BVR van 9 februari 2007 en artikel 1, 8° en artikel 5 van het BVR van 30.7.2014 betreffende het verlenen van subsidies voor de aanplant van boslandbouwsystemen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de programmeringsperiode 2014-2020. Voor de facultatieve (niet verplichte) aangifte is er geen juridische basis. Dit is voorzien als klantvriendelijke maatregel.

Artikel 3 – actieve landbouwer - kadert binnen de directe steun regeling en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014

Artikel 4 – indieningsdatum VA – deze datum geldt voor alle aangiftes en geeft dus uitvoering aan beide BVRs

Artikel 5 – oppervlakte van percelen – hier bieden beide BVRs rechtsgrond (toepassing van het GBCS)

Artikel 6 – aangifte van niet-landbouwareaal in bepaalde gevallen - kadert binnen de directe steun regeling en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014 (voor vaststelling van het Ecologisch Aandachtsgebied)

Artikel 7 – ter beschikking hebben van percelen voor activatie betalingsrechten - kadert binnen de directe steun regeling en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014

Artikel 8 – EFA - kadert binnen de directe steun regeling en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014

Artikel 9 – biopercelen binnen vergroening - kadert binnen de directe steun regeling en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014

Artikel 10 – aanvraag betalingsrechten - kadert binnen de directe steun regeling en geeft uitvoering aan het BVR van 24 oktober 2014

Artikel 11 – wijzigingen aan de verzamelaanvraag – aangezien het om wijzigingen gaat binnen en buiten de directe steun regeling, geeft dit artikel uitvoering aan beide BVRs.”

3.3. Uit het voorgaande blijkt dat voor enkele onderdelen van het ontworpen besluit de rechtsgrond wordt gezocht in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007, waarvan

in het voormelde advies 57.397/3 werd uiteengezet dat het eerst moet worden aangepast vooraleer uitvoeringsbesluiten ervan doorgang kunnen vinden. Dat geldt ook voor de artikelen van het ontworpen besluit die (eventueel ten dele) betrekking hebben op de steunregelingen inzake het plattelandsbeleid, namelijk de artikelen 2, 5°, 4, 5, 11 en 12.

Wat betreft de onderdelen van het ontworpen besluit waarvoor de rechtsgrond wordt gezocht in het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, kan in beginsel worden aangenomen dat de in de aanhef vermelde bepalingen van dat besluit effectief die rechtsgrond bieden. Voor artikel 3, 1°, van het ontworpen besluit moet echter worden opgemerkt dat de erin vervatte kennisgeving aan de landbouwer geen verband houdt met de vorm en de inhoud van het tegenbewijs bedoeld in artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 of met de wijze waarop dat tegenbewijs moet worden geleverd. Voor die ontworpen bepaling is er bijgevolg ook geen rechtsgrond voorhanden.

3.4. De in de aanhef vermelde bepalingen van 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’.

SLOTOPMERKING

4. De terugwerkende kracht tot 1 januari 2016, die aan het te nemen besluit wordt verleend bij artikel 13 ervan, kan slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is 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:

“Het besluit bevat vooral verduidelijkingen die noodzakelijk zijn voor de rechtszekerheid, maar die geenszins verworven rechten aantasten en met inachtnaem van het gelijkheidsbeginsel worden toegepast. Daarnaast bevat het besluit ook de opheffing van enkele overbodig geworden bepalingen, die op zich enkel van toepassing waren op de campagne 2015. De rechten die eruit zijn geput, worden geenszins aangetast. Tenslotte zijn ook enkele nieuwe bepalingen opgenomen. Die volgen deels uit andere regelgeving die het gebruik van de verzamelaanvraag oplegt, en zijn ook deels versoepelingen van de bestaande regels.

De wijzigingen zijn niet van die aard dat verkregen rechten worden aangetast, elke landbouwer wordt op dezelfde wijze behandeld voor campagne 2016. Algemeen gesproken is ervoor geopteerd om alle regels te laten ingaan op 1 januari 2016 omdat ze van toepassing zijn op de campagne 2016 die op die datum van start gaat. De verzamelaanvraag wordt ook bij het begin van de campagne ter beschikking van de landbouwers gesteld met de nodige toelichting. Zodoende zijn de landbouwers op de

hoogte van de regels die op de campagne van toepassing zijn. Daarbij is al rekening gehouden met de interpretaties en aanpassingen die met het wijzigingsbesluit worden ingevoerd. Zodoende worden alle landbouwers gelijk behandeld.

Artikelsgewijze bespreking

Artikel 1 vormt een beperkte verduidelijking. In de definitie van “onderzaai” wordt verduidelijkt dat deze ingezaaid moet worden in dezelfde periode als de inzaai van de hoofdteelt. Dat is een correctere omschrijving dan “tijdens”, wat de indruk kan wekken dat hoofdteelt en onderzaai op het exact hetzelfde moment worden gerealiseerd. In de strikte zin is het een versoepeling.

Artikel 2

Punt 1°: heft een overbodig geworden zinsnede op. De toekenning van de betalingsrechten kon immers enkel in 2015 worden aangevraagd.

Punt 2°: betreft een opheffing van een eerdere verplichting, wat dus geen bijkomende verplichtingen meebrengt en enkel voordelen inhoudt.

Punt 3°: is in feite een verduidelijking van de bestaande tekst. Alle percelen die de landbouwer in gebruik heeft, moeten aangegeven worden. Daarbij wordt ook aangeduid welke percelen voor biologische productie zijn gecertificeerd en welke nog voor certificering worden aangegeven. Er worden dus geen bijkomende verplichtingen gecreëerd.

Punt 4° stelt dat de teelttoestemming voor hennep aan te vragen is via de verzamelaanvraag. De regels met betrekking tot de teelttoestemming zijn opgenomen in het ministerieel besluit van 23 januari 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, voor wat de rechtstreekse betalingen betreft (artikel 11). Een wijziging van dat besluit is momenteel in voorbereiding, maar voor 2016 zal de aanvraag tot teelttoestemming dus tegelijk met de aangifte van de teelten op de verzamelaanvraag gebeuren.

Punt 5° voegt drie nieuwe punten toe.

- Het gebruik van de verzamelaanvraag voor niet-productieve investeringen is al opgelegd via het BVR van 2 oktober 2015.

- De tegemoetkoming uit de reserve verloopt vanaf de campagne 2016 via de verzamelaanvraag, ipv via een digitaal formulier op het e-loket.

- De aangifte voor boslandbouwsystemen via de verzamelaanvraag is facultatief, en is enkel bedoeld om de procedure te vergemakkelijken voor vrijstelling van de vergunningsplicht.

De toevoegingen voegen dus geen nieuwe verplichtingen in. Wel worden de aanvraagmodaliteiten reglementair verankerd. De mogelijkheden zijn bovendien voorzien in de formulieren die ter beschikking van de landbouwer worden gesteld met het openstellen van de verzamelaanvraag.

Artikel 3 wil een billijker systeem invoeren voor landbouwers die als niet-actief worden bestempeld. Het tegenbewijs moest op basis van het oorspronkelijke artikel 6 gegeven worden op de uiterste indieningsdatum van de verzamelaanvraag. In de praktijk worden de meeste niet-actieve landbouwers voor 21 april als niet-actief bestempeld wat hen de tijd geeft om nog voor de uiterste indieningsdatum van de verzamelaanvraag tegenbewijs in te dienen. Landbouwers die echter nog niet geregistreerd waren, worden pas later op de hoogte gebracht van hun niet-actieve status, in sommige gevallen slechts

na het indienen van de verzamelaanvraag. Daarom wordt met de wijziging de termijn op minstens 30 dagen gebracht, zelfs als die termijn de uiterste indieningsdatum van de verzamelaanvraag overschrijdt. Het is een regeling die voordelen toekent, en die aan elke niet-actieve landbouwer een minimumperiode van dertig dagen toekent om het tegenbewijs te leveren. Er worden bovendien geen verkregen rechten aangetast.

Artikel 4 van het ontwerp wijzigt artikel 7. De postdatum wordt aanvaard als indieningsdatum van de papieren aangifte in plaats van de ontvangstdatum. Op die manier spelen vertragingen in de postbedeling in het voordeel van de landbouwer, met het oog op het respecteren van de uiterste indieningsdatum. Het is een regeling die enkel voordelen toekent.

Artikel 5 is een verduidelijking die aangeeft dat de alfanumerieke aanpassing niet gebeurt als ze mogelijk is, maar op aangeven van de landbouwer wordt doorgevoerd. Dat is een verduidelijking van de huidige praktijk. Deze technische bepaling wordt op die manier al toegepast, wat voordelen inhoudt voor de landbouwer.

Artikel 6 is een verduidelijking. Het begrip ‘tussen’ wordt vervangen door ‘groter of gelijk’, of ‘kleiner of gelijk’, dat om aan te sluiten bij de terminologie van artikel 17 van het BVR van 24 oktober 2014. Daar worden sloten van meer dan 6 meter en hagen van breder dan 2 meter niet subsidiabel geacht. De bepaalde grenzen in het MB zijn dus met inbegrip van de grenswaarden. Er worden ook daarmee geen verkregen rechten aangetast.

Artikel 7 herformuleert het artikel, maar er worden geen bijkomende verplichtingen opgelegd of rechten aangetast. De Europese regels schrijven voor dat de percelen op de uiterste indiening van de verzamelaanvraag ter beschikking moeten staan van de landbouwer. In plaats van de vaste datum 21 april, wordt nu enkel verwezen naar het begrip ‘uiterste indieningsdatum’.

Artikel 8 bevat een versoepeling van de bestaande regeling. Waar de oorspronkelijke tekst van het MB van 23 juni 2015 ervan uitging dat alle potentiële ecologische aandachtsgebieden moesten aangegeven en aangevuld moesten worden, zal de landbouwer na wijziging van dit artikel enkel de lijst moeten aanvullen met het EAG dat hij wil benutten. Dat betekent dat potentieel EAG dat hij niet zal benutten ook niet meer aangevuld dient te worden.

Artikel 9 van het ontwerp bevat louter een redactionele verduidelijking en voegt geen nieuwe verplichtingen toe. De uitzondering voor vergroening omwille van biologische productie geldt enkel met betrekking tot percelen waarop de biologische productiemethode wordt toegepast.

Voor artikel 10 van het ontwerp geldt dezelfde verantwoording als voor artikel 2, 1° van het ontwerp.

De wijzigingen in artikel 11 van het ontwerp bevatten de modaliteiten voor wijziging van de verzamelaanvraag (artikel 18 van het MB van 23 juni 2015). Die data zijn van toepassing vanaf de campagne 2016, die start op 1 januari 2016. Om duidelijk te maken dat de regels voor de volledige campagne gelden, wordt aan die bepalingen, net als aan de andere, terugwerkende kracht verleend. Er worden echter geen verworven rechten aangetast.”

Algemeen beschouwd kan met de uitvoerige toelichting van de gemachtigde worden ingestemd. Desalniettemin zijn er enkele wijzigingen die in de verzamelaanvraag worden aangebracht die beschouwd kunnen worden als nieuwe verplichtingen en waarvoor de terugwerkende kracht tot 1 januari 2016 niet mogelijk is. Overigens is de terugwerkende kracht voor de bepalingen die betrekking hebben op de verzamelaanvraag ook niet nodig, tenminste indien de ontworpen regeling voldoende snel wordt bekendgemaakt zodat de betrokken landbouwers nog de gelegenheid hebben om een eventuele foutieve verzamelaanvraag recht te zetten. In elk geval lijkt het raadzaam om middels een overgangsbepaling te voorzien in een aangepaste termijn voor de indiening van de verzamelaanvraag voor dit jaar, zodat aan de landbouwers de mogelijkheid wordt geboden om rekening te houden met de gewijzigde inhoud (en ermee samenhangende vereisten) van die verzamelaanvraag.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT