



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.207/3
van 29 april 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van 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’

Op 30 maart 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 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 19 april 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, 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 april 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 een aantal wijzigingen aan te brengen 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’. Die wijzigingen betreffen in hoofdzaak het volgende:

- er wordt een omschrijving toegevoegd van de termen “daadwerkelijke en langdurige zeggenschap”, “GBCS”, “jonge zaakvoerder” en “verklaring van daadwerkelijke en langdurige zeggenschap” (artikel 1 van het ontwerp);

- er worden een aantal boomsoorten toegevoegd aan de lijst van boomsoorten die in aanmerking komen voor hakhout met korte omlooptijd (artikel 2);

- er wordt een categorie van braakliggend land toegevoegd waarvoor een tweejaarlijkse maaiverplichting geldt (artikel 4);

- de bewijsstukken worden opgesomd die moeten worden bezorgd bij een aanvraag voor de toekenning of ophoging van betalingsrechten uit de reserve, wat betreft jonge landbouwers en startende landbouwers (artikel 7);

- de bepaling met betrekking tot de verzamelaanvraag voor jonge landbouwers wordt omgewerkt (artikel 9);

- er worden bepalingen ingevoegd over het aantonen van de vakbekwaamheid en van een vestiging als eerste vestiging, wat betreft jonge landbouwers (artikel 11).

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

3.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in de volgende bepalingen 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’.¹

¹ De Raad van State apprecieert overigens ten eerste de uitvoerige concordantietabel die door de stellers van het ontwerp bij het adviesdossier was gevoegd.

<i>ontworpen ministerieel besluit</i>	<i>besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014</i>
artikel 2	artikel 18
artikel 3	artikel 19
artikel 4	artikel 22, tweede lid
artikelen 5 en 12	artikel 21, § 1, tweede lid
artikelen 6 en 7	artikel 33, § 3, tweede lid
artikel 8	artikel 33, § 2, tweede lid
artikelen 9 tot 11	artikel 41, tweede lid

3.2. De voormelde 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

4.1. Overeenkomstig artikel 13 heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2016. In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan 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.

4.2. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“De reden om in het ontwerp van besluit de terugwerkende kracht op te nemen is de noodzaak om voor de continuïteit en goede werking van het systeem van rechtstreekse betalingen de inwerkingtreding te laten samenvallen met de start van een nieuw campagnejaar. De wijzigingen zijn niet van die aard dat ze onverenigbaar zijn met de uitzonderingen op het verbod van retroactiviteit.

Artikel 2 van het ontwerp voegt boomsoorten toe, zodat meer percelen met hakhout met een korte omlooptijd subsidiabel zijn en dus in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen. De uitbreiding kent voordelen toe en wordt met inachtnaam van het gelijkheidsbeginsel voor elke landbouwer toegepast. De wijziging is ook bij het begin van de campagne gecommuniceerd.

In artikel 3 van het ontwerp wordt enkel een redactionele verduidelijking aangebracht. Activering werd al bedoeld onder aangifte.

In artikel 4 van het ontwerp wordt opnieuw een versoepeling beoogd. Voor de vermelde gronden wordt een tweejaarlijkse ipv een jaarlijkse maaiverplichting opgenomen.

Artikel 5 en artikel 12 van het ontwerp zijn een gevolg van het opnemen van de teeltmelding en teelttoestemming voor hennep in de verzamelaanvraag (zie in dat verband de wijziging 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, advies 59.039/3 van 29 maart 2016). De aanvraag tot teelttoestemming is een onderdeel van de verzamelaanvraag geworden.

De regeling vervangt enkel de procedurele aspecten. Omdat ook de regels rond de verzamelaanvraag met ingang van 1 januari 2015 (lees: 2016) gelden, wordt ook deze wijziging op dezelfde datum van kracht. Het betreft een vorm van administratieve vereenvoudiging waarvan landbouwers op de hoogte zijn gebracht via de voorgedrukte verzamelaanvraag of via de gepersonaliseerde verzamelaanvraag die ter beschikking werd gesteld op het e-loket. Er worden geen verkregen rechten aangetast, verleende teelttoestemmingen blijven geldig maar de nieuwe teelttoestemmingen moeten samen met de teeltaangifte via een correct ingevulde verzamelaanvraag gedaan worden.

Artikel 8 bevat enkel verduidelijkingen. De zin ‘waarop geen betalingsrecht rust’ moest in feite al gelezen worden in functie van de landbouwer die de aanvraag indient. Dus is geopteerd voor een betere verwoording (identiek aan deze uit de verordening), die op zich geen verworven rechten aantast.

In artikel 6 en 7 wordt de aanvraag uit de reserve gewijzigd. In artikel 9 wordt de betaling voor jonge landbouwers geregeld. De begrippen vakbekwaamheid en eerste vestiging worden op een andere wijze opgenomen door artikel 10 van het ontwerp en hebben op zowel tegemoetkoming uit de reserve als betaling voor jonge landbouwers betrekking.

De voorwaarden zijn niet essentieel veranderd. Het blijven dezelfde voorwaarden die moeten vervuld zijn om voor de betaling in aanmerking te komen. Ze zijn echter op een andere manier geordend om de rechtszekerheid te bevorderen en interpretatieproblemen te vermijden.”

Met deze uitleg kan grotendeels worden ingestemd, maar het ontwerp bevat ook een aantal wijzigingen van elementen met betrekking tot aanvragen, waarvoor de terugwerkende kracht tot 1 januari 2016 niet mogelijk is. Overigens is die terugwerkende kracht ook niet nodig, tenminste indien de ontworpen regeling voldoende snel wordt bekendgemaakt zodat de betrokken landbouwers nog de gelegenheid hebben om een eventuele foutieve aanvraag recht te zetten. In elk geval lijkt het raadzaam om te voorzien in een overgangsbepaling, zodat aan de landbouwers de mogelijkheid wordt geboden om rekening te houden met de wijzigingen aangaande die aanvragen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT