



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 60.723/3  
van 23 januari 2017

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 22 december 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 17 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 januari 2017.

\*

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 van besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen aan 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’.

Deze wijzigingen hebben betrekking op de aangifte van de vergroeningselementen in het kader van de vergroeningspremie (artikel 1 van het ontwerp), de weglating van de vermelding van bepaalde sloten en groepen van bomen als elementen van het landbouwareaal in de verzamelaanvraag (artikel 2), de mogelijkheid om de verzamelaanvraag in bepaalde gevallen niet alleen als betalingsaanvraag, maar ook als verbintenis aanvraag te laten fungeren (artikel 3) en het weglaten van een afwijking voor de uiterste datum van de aangifte van de wijzigingen van de hoofdteelt (artikel 4). Tevens worden de bijlagen 1 en 2 bij het ministerieel besluit van 23 juni 2015 vervangen (artikelen 5 en 6).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2017 (artikel 7).

3.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond 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’. Bij die bepalingen 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 agro-milieumaatregelen 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 [van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’] worden aangegeven en beheerd”.

Aanvullend wordt de rechtsgrond voor het ontworpen besluit eveneens geboden door artikel 27, 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 die bepaling wordt de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw gemachtigd om “de verdere regeling, de procedure

en de voorwaarden voor de activering, aangifte en overdracht van betalingsrechten [te] bepalen met toepassing van artikel 32 tot en met 35 van verordening (EU) nr. 1307/2013, met inbegrip van de datum waarop de percelen ter beschikking moeten staan van de landbouwer en de regels met betrekking tot de verzamelaanvraag”.

In dit verband herinnert de Raad van State evenwel aan zijn opmerking in advies 57.397/3 van 6 mei 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 23 juni 2015, waarin werd gewezen op de noodzaak om het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 en eventueel ook het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 aan te passen aan het nieuwe juridische kader inzake steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. In afwachting van dergelijke aanpassingen staat de rechtsgrond voor het ministerieel besluit van 23 juni 2015 vooralsnog op losse schroeven.

3.2. Artikel 4, § 1, tweede lid, en § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 3, § 3, van het 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’.

Artikel 27, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. Gelet op hetgeen is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet in het zevende lid van de aanhef enkel verwezen worden naar artikel 27, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

### Artikel 7

5. Overeenkomstig artikel 7 treedt het te nemen besluit in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2017.

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.

De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“3.1) Allereerst bevat het besluit een aantal verduidelijkingen. In de eerste twee artikels gaat het om een gewijzigde interpretatie van de Europese verordeningsteksten die noodzakelijk zijn voor de rechtszekerheid, maar die geenszins verworven rechten

aantasten en met inachtnaam van het gelijkheidsbeginsel worden toegepast. Deze wijzigingen houden een versoepeling in van de reeds bestaande regels.

In artikel 1 gaat het om een gewijzigde interpretatie van artikel 70, lid 2 van verordening (EU) nr. 1306/2013 (en het algemene artikel 72 van diezelfde verordening) met betrekking tot de aangifte van ecologisch focusgebied. Hierdoor is een landbouwer voortaan niet meer verplicht om al zijn potentieel ecologisch aandachtsgebied aan te geven maar enkel het ecologisch focusgebied dat hij wenst te gebruiken om aan de vergroeningseisen te voldoen.

In artikel 2 wordt artikel 10 van het ministerieel besluit van 23 juni 2015 gewijzigd. In artikel 10, tweede lid van het MB worden de elementen opgesomd die niet behoren tot het landbouwareaal maar die ook aangegeven moeten worden in de verzamelaanvraag : de punten 6° en 7° in deze opsomming worden nu opgeheven, nl.

- 6° sloten met een breedte die groter is dan of gelijk is aan 2 meter en die kleiner is dan of gelijk is aan 6 meter;

- 7° groepen van bomen met een oppervlakte die groter is dan of gelijk is aan 0.01 hectare en die kleiner is dan of gelijk is aan 0.3 hectare, en die op het bouwland liggen of eraan grenzen.

Deze aanpassing volgt eveneens uit de gewijzigde interpretatie van de verordeningstekst (artikel 70, lid 2 en het algemene artikel 72 van verordening (EU) nr. 1306/2013).

In het derde artikel gaat het om een loutere verduidelijking.

Artikel 15, eerste lid van het ministerieel besluit van 23 juni 2015 bepaalt dat de verzamelaanvraag ook als betalingsaanvraag geldt. Hierin worden de woorden ‘en in voorkomend geval als verbintenis aanvraag’ aan toegevoegd.

Deze aanpassing werd gedaan om duidelijker te maken dat de verbintenis aanvraag en de betalingsaanvraag in bepaalde gevallen strikt gescheiden aanvragen zijn.

3.2) Daarnaast bevat het besluit ook de opheffing van enkele overbodig geworden bepalingen. De rechten die eruit zijn geput, worden geenszins aangetast.

In artikel 4 wordt de afwijking die voorzien was voor de wijzigingen van de hoofdteelt die aangegeven konden worden tot en met 31 augustus van het jaar in kwestie geschrapt.

In artikel 5 wordt een nieuwe bijlage 1 ingevoegd. Hierin worden een aantal codes die enkel voor de campagne 2016 golden geschrapt.

3.3) Tenslotte zijn er ook enkele nieuwe bepalingen opgenomen, nl. in bijlage 1 worden een aantal nieuwe codes toegevoegd en in bijlage 2 werd het nieuwe voorbereidingsblad van de verzamelaanvraag voor campagne 2017 toegevoegd.

De wijzigingen zijn niet van die aard dat verkregen rechten worden aangetast, elke landbouwer wordt op dezelfde wijze behandeld voor campagne 2017. Algemeen gesproken is ervoor geopteerd om alle regels te laten ingaan op 1 januari 2017 omdat ze van toepassing zijn op de campagne 2017 die op die datum van start gaat. De verzamelaanvraag wordt 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. Op die manier worden alle landbouwers gelijk behandeld.”

Voorshands vraagt de Raad van State zich af of de terugwerkende kracht werkelijk vereist is, nu de verzamelaanvraag overeenkomstig artikel 7 van het ministerieel besluit van 23 juni 2015 pas uiterlijk moet worden ingediend op 21 april van het kalenderjaar waarop de aangifte betrekking heeft. Er lijkt dan ook te kunnen worden volstaan met een inwerkingtreding volgens de gebruikelijke regel, namelijk tien dagen na de bekendmaking van het te nemen besluit in het Belgisch Staatsblad. Dat is in elk geval zo voor artikel 4 van het ontwerp, waarbij enkel een eventuele uiterste datum van 31 augustus wordt vervroegd naar 31 mei.

Indien de stellers van het ontwerp desalniettemin zouden vasthouden aan de terugwerkende kracht, moet de Raad van State in elk geval een voorbehoud formuleren bij die retroactiviteit voor de maatregelen vermeld in de nieuw ontworpen bijlage 1.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jan SMETS