



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 60.787/3
van 31 januari 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw ‘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 4 januari 2017 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 24 januari 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 januari 2017.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw 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 kunnen als volgt worden samengevat.

Een bepaling die reeds voorkomt in artikel 2, § 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’, is overbodig en wordt opgeheven (artikel 1 van het ontwerp). De minimale dosis hennepzaaizaad voor de teelttoestemming voor de teelt van hennep wordt verlaagd (artikel 2). Er wordt bepaald dat de overdracht van betalingsrechten niet enkel moet worden gemeld aan de bevoegde entiteit, maar dat die entiteit de overdracht ook moet goedkeuren (artikel 3). De regeling inzake de niet-terugvordering van onterecht toegekende betalingsrechten ten belope van 50 euro of minder wordt gepreciseerd (artikel 4). De tekst van het huidige artikel 18/2, tweede lid, van het ministerieel besluit van 23 januari 2015 loopt niet en wordt verduidelijkt (artikel 5 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2017 (artikel 6).

2.1. Artikel 1 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 30, 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, voor wat de rechtstreekse betalingen betreft’.

De rechtsgrond voor artikel 2 van het ontworpen besluit moet volgens de gemachtigde worden gezocht in artikel 21, § 1, tweede lid, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014. Die rechtsgrond geldt ook voor de aanpassing die ingevolge opmerking 4 zou worden aangebracht.

Artikel 3 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 29, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

De rechtsgrond voor artikel 4 van het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 31 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

Artikel 5 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 33, § 3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

2.2. 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

Aanhef

3. Gelet op hetgeen zo-even is uiteengezet aangaande de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moeten het zevende en het negende lid worden weggelaten uit de aanhef en moet in het tiende lid worden verwezen naar de in opmerking 2.1 aangehaalde bepalingen.

Artikel 2

4. De gemachtigde bevestigde dat de zin “De minimale dosis zaaizaad bedraagt 30 kg/ha.” in artikel 11, § 2, tweede lid, 4°, van het ministerieel besluit van 23 januari 2015, tot wijziging waarvan artikel 2 van het ontwerp strekt, geen steun vindt in verordening (EU) nr. 1307/2013¹ en in uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014.² Overeenkomstig artikel 17, lid 7, eerste alinea, b), van die uitvoeringsverordening is een opgave vereist van de gebruikte hoeveelheden zaaizaad (kilogram per hectare), maar er wordt niet voorzien in een minimale dosis of in de mogelijkheid voor de lidstaten om dit te verlangen. De gemachtigde stelde dan ook terecht voor om, veeleer dan de betrokken zin te wijzigen, die zin weg te laten.

Artikel 6

5. Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2017, overeenkomstig artikel 6.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is 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 verklaarde in dit 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.

¹ 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 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’.

In artikel 1 van het ontwerp wordt het tweede lid van artikel 3 van het MB Directe Steun opgeheven. Volgens dit lid moest de overdracht van een bedrijf gemeld worden conform artikel 2, § 3 van het EPR-BVR, maar het EPR-BVR geldt sowieso, een extra vermelding in dit MB is overbodig.

De landbouwer die een teelttoestemming voor de teelt van hennep wil krijgen, moet hiervoor een aanvraag indienen bij de bevoegde entiteit. Die aanvraag moet een aantal verplichte gegevens vermelden. Deze worden opgesomd in artikel 11 § 2 van het MB Directe Steun. In punt 4° wordt de minimale dosis zaaizaad verlaagd van 30 kg/ha naar 25 kg (artikel 2 van het ontwerp).

In artikel 14 van het MB Directe Steun staat dat de overdracht van betalingsrechten uitwerking heeft vanaf de melding van de overdracht aan de bevoegde entiteit. Hieraan wordt toegevoegd dat de bevoegde entiteit de overdracht ook moet goedkeuren. Overdrachten moeten gemeld worden aan de bevoegde entiteit. Deze checkt een beperkt aantal zaken (vb of de overlater GLB actief is) en geeft daarna fiat voor de overdracht. Deze gang van zaken wordt in dit artikel verduidelijkt (artikel 3 van het ontwerp).

In artikel 15 van het MB Directe Steun wordt het grensbedrag van 50 euro bepaald waaronder men niet terugvordert. Dit wordt nu verduidelijkt: het gaat om de totale onterecht toegekende waarde van betalingsrechten en het bedrag slaat op alle betrokken campagnejaren (artikel 4 van het ontwerp).

Het tweede lid van artikel 18/2 van het MB Directe Steun klopte grammaticaal niet. De zin wordt met dit artikel gecorrigeerd maar inhoudelijk verandert er niets (artikel 5 van het ontwerp).

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

De Raad van State kan zich niet zonder meer bij die zienswijze aansluiten. Zo kan de “verduidelijking” waartoe artikel 4 van het ontwerp strekt in bepaalde gevallen als een verstrenging van de bestaande regeling worden gezien, waaraan dan geen terugwerkende kracht kan worden verleend. Ook voor artikel 3 van het ontwerp, dat een bijkomende eis impliceert, is de terugwerkende kracht problematisch. Er wordt dan ook aangeraden om artikel 6 van het ontwerp weg te laten, zodat de gebruikelijke regels inzake inwerkingtreding gelden, of op zijn minst de terugwerkende kracht te beperken tot de artikelen 1, 2 en 5 van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jo BAERT