RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 71.727/1
van 15 juli 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot invoeging van een artikel 38/1 in 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’

‡LW-BFHWKFECE-HBHCHUQ‡

Op 17 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 3 augustus 2022,(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot invoeging van een artikel 38/1 in 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’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON 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 15 juli 2022.

*

(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

‡LW-BFHWKFECE-HBHCHUQ‡

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 uitvoeringsbesluit (EU) 2022/484 van de Commissie van 23 maart 2022 'tot vaststelling van de mogelijkheid om af te wijken van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad en van Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie wat betreft de uitvoering van bepaalde voorwaarden in verband met de vergroeningsbetaling voor het claimjaar 2022' laat toe om afwijkende vergroeningsregels[1] te bepalen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt het invoegen van een nieuw artikel 38/1 in 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' en bepaalt afwijkingen met betrekking tot braakliggend land in het kader van de vergroeningsregels gewasdiversificatie en ecologisch aandachtsgebied. Alzo wordt de mogelijkheid geboden om aan productie te doen op braakliggend land. Deze afwijkingen zijn evenwel niet van toepassing op percelen gelegen in groene bestemmingen.

3.1. Volgens de rubriek "Rechtsgronden" in de aanhef van het te nemen besluit, wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond ontleend aan artikel 4, 1°, d), van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid', op grond waarvan de Vlaamse Regering alle maatregelen kan nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten die het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid vorm geven, en die de werking van de markt van landbouw-, visserij- en aquacultuurproducten ondersteunen of stabiliseren.

3.2. Er dient te worden opgemerkt dat de ontworpen wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, het verlenen van Europese financiële steun voor landbouwers beoogt en derhalve veeleer aan artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013 een deugdelijke rechtsgrond ontleent.

[1] Zie de artikelen 34 tot en met 39 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'.

‡LW-BFHWKFECE-HBHCHUQ‡

Op grond van deze laatste bepaling kan de Vlaamse Regering alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten die het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid vorm geven, en die de garantie en de verdeling regelen van het inkomen van de actoren die actief zijn in de landbouwsector.[2]

Hierover ondervraagd, geeft de gemachtigde volgende toelichting:

> "Artikel 4, 1°, a) moet inderdaad toegevoegd worden als rechtsgrond. De vergroeningsregels zijn onderdeel van de rechtstreekse betalingen. Aanvullend biedt artikel 4, 1°, d) rechtsgrond gezien de maatregelen in kwestie de marktwerking n.a.v. de Oekraïnecrisis beogen te ondersteunen/stabiliseren."

Niets verzet er zich tegen om naast artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013, eveneens, zoals wordt gesuggereerd door de gemachtigde, artikel 4, 1°, d), van het voormelde decreet als rechtsgrond biedende bepaling voor de ontworpen regeling aan te duiden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt sub 3.2, dient onder de rubriek "Rechtsgronden" eveneens te worden verwezen naar artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013.

Artikel 2

5.1. Artikel 2 voorziet in een retroactieve inwerkingtreding op 23 maart 2022[3].

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 waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend 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.

Hiermee geconfronteerd stelde de gemachtigde:

> "De uiterste datum van indiening van de verzamelaanvraag is 30 april. De uiterste wijzigingsdatum is 31 mei. Het uitvoeringsbesluit 2022/484 op basis waarvan het besluit

[2] Zie ook adv.RvS 56.585/1/V van 27 augustus 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, en adv.RvS 62.763/3 van 23 januari 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 2 februari 2018 'houdende wijziging 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'.

[3] Dit is de datum van het uitvoeringsbesluit (EU) 2022/484 van de Commissie van 23 maart 2022.

‡LW-BFHWKFECE-HBHCHUQ‡

van de Vlaamse Regering gewijzigd wordt, is gedaan op 23 maart 2022 maar heeft betrekking op het claimjaar 2022. De voorziene maatregelen dienen dus te worden voorzien voor kalenderjaar 2022. Met de voorziene vergroeningsvrijstellingen worden voordelen toegekend aan de hele groep van landbouwers die rechtstreekse betalingen ontvangen. In die zin is voldaan aan de criteria inzake de terugwerkende kracht."

Gevraagd of de retroactiviteit wel nodig is, nu de datum voor het indienen van de verzamelaanvraag reeds is verstreken, antwoordde de gemachtigde:

"Er werd tijdig aan de landbouwer gecommuniceerd dat men kon aangeven wanneer ze van de uitzondering wilden gebruik maken. De regels met betrekking tot de tijdstippen voor het indienen van de verzamelaanvraag dienden te worden gerespecteerd. De kwalificatie van de percelen wijzigt echter over het gehele kalenderjaar en het toestaan van de vrijstellingen lopen ook overheen het kalenderjaar. Vandaar de voorziene retroactieve inwerkingtreding."

In de mate de terugwerkende kracht tot gevolg zou kunnen hebben dat de aan het niet-naleven van de termijnen verbonden gevolgen ongedaan worden gemaakt, kan de retroactiviteit niet worden aanvaard.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-BFHWKFECE-HBHCHUQ‡