RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.959/1
van 4 maart 2022

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van bijlage 1 en 2 bij 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’

‡LW-AEDWJDIAC-HAJEJVT‡

Op 3 februari 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van bijlage 1 en 2 bij 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 eerste kamer onderzocht op 24 februari 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 maart 2022.

*

‡LW-AEDWJDIAC-HAJFJVT‡

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 om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit vervangt punt 1 van de bijlage 1[1] evenals bijlage 2[2] bij 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 te nemen besluit heeft uitwerking met ingang van 15 februari 2022.

3. Het ontworpen ministerieel besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 4, § 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 bepaling wordt de ter zake bevoegde minister gemachtigd om "de verdere voorwaarden en regels [te bepalen] ter uitvoering en beheer van § 1 en § 2 en de regels aangaande de werking van de verzamelaanvraag". In paragraaf 1 van dat artikel, waarnaar die bepaling verwijst, wordt geregeld waarvoor de verzamelaanvraag de basis is.

Aanvullend wordt de rechtsgrond voor de ontworpen regeling 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 de artikelen van de besluiten van de 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".

Artikel 4, § 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

[1] Artikel 15 van het ministerieel besluit van 23 juni 2015 bepaalt de rol van de verzamelaanvraag voor de agromilieu- en klimaatmaatregelen en de andere maatregelen vermeld in bijlage 1:
"Voor de agromilieu- en klimaatmaatregelen en de andere maatregelen, vermeld in punt 1 van bijlage 1, die bij dit besluit is gevoegd, geldt de verzamelaanvraag als betalingsaanvraag en in voorkomend geval als verbintenisaanvraag.
Voor de agromilieu- en klimaatmaatregelen en de andere maatregelen, vermeld in punt 2 van bijlage 1, geldt de verzamelaanvraag als melding voor percelen.
Percelen waarop agromilieu- en klimaatmaatregelen en andere maatregelen, vermeld in bijlage 1, worden aangevraagd, moeten als apart landbouwperceel worden aangegeven in de verzamelaanvraag."

[2] Deze bijlage bevat het voorbereidingsblad voor de verzamelaanvraag.

‡LW-AEDWJDIAC-HAJFJVT‡

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. De rubriek ‘Rechtsgronden’ moet worden aangepast aan hetgeen hiervoor over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt. Zo moet bijkomend worden verwezen naar artikel 27, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 en dient wat het in het tweede lid vermelde decreet van 28 juni 2013 betreft enkel de vermelding van artikel 4, 1°, ervan te worden behouden.

Artikel 3

5. Er wordt aan het ontworpen besluit terugwerkende kracht verleend met ingang van 15 februari 2022.

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 wanneer de terugwerkende kracht van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen kan worden ingepast, kan deze toelaatbaar worden geacht.

Hierover ondervraagd, verantwoordde de gemachtigde de retroactieve inwerkingtreding als volgt:

> “Op grond van artikel 1, 6°/1 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 is de uiterste indieningsdatum voor de verzamelaanvraag vastgesteld op 30/04 van elk jaar. De landbouwers krijgen elk jaar vanaf 15 februari de mogelijkheid om hun verzamelaanvraag in te dienen. Om hen ook dit jaar van een redelijke termijn te verzekeren is het nodig dat het besluit op 15 februari 2022 in werking treedt.”

Vraag is niettemin of de ontworpen regeling die betrekking heeft op procedurele voorschriften, zich wel leent voor een retroactieve toepassing.

‡LW-AEDWJDIAC-HAJFJVT‡

Afgezien van wat voorafgaat, zal, indien de retroactiviteit van de regeling wordt gehandhaafd, in artikel 3 van het ontwerp moeten worden geschreven “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 15 februari 2022”.

Bijlage

6. In de bijlage bij het ontwerp moet het opschrift “Bijlage 2 bij 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” worden weggelaten. Het opschrift “Bijlage 2. Voorbereidingsblad voor de verzamelaanvraag als vermeld in artikel 3, tweede lid” volstaat.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

‡LW-AEDWJDIAC-HAJFJVT‡