

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIV KAMER

A R R E S T

**nr. 260.264 van 26 juni 2024
in de zaak A. 232.772/XIV-39.341**

In zake : XXXX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bart De Becker
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Groeningestraat 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Nicolaas Vinckier
 kantoor houdend te 8800 Roeselare
 Hoogleedsesteenweg 7

 tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Veerle Van De Keere
 kantoor houdend te 8800 Roeselare
 Kwadestraat 151 B, bus 41
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 26 januari 2021, strekt tot de nietigverklaring van de (niet-gedateerde) als “documentnr: 20200723-3613-13” elektronisch ondertekende beslissing van het afdelingshoofd van de afdeling Inkomenssteun van het departement Landbouw en Visserij van de Vlaamse overheid waarbij de bezwaarschriften worden afgewezen die namens verzoekster zijn ingediend op 30 oktober 2019, 5 november 2019 en 25 februari 2020 “tegen de herleiding, terugvordering en uitsluiting van de premies voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij voor de campagnes 2016, 2017, 2018 en 2019 als gevolg van de uitsluiting van de Salerskoeien van de verzoekende partij als premiegerechtigde koe”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 maart 2024.

Staatsraad Kaat Leus heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bart De Becker, die verschijnt voor verzoekster en advocaat Jo Goethals, die *loco* advocaat Veerle Van De Keere verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Verzoekster baat een zoogkoeienbedrijf uit dat voor een groot deel bestaat uit koeien van het Salers-ras. Het Salers-ras is luidens het verzoekschrift een oud Frans ras uit de regio Cantal dat in essentie een vleestype is

maar, zoals zowat alle oude koeienrassen, ook voor melkproductie kan worden gebruikt. De Belgische tegenhanger van de Salers is het West-Vlaams Rood dat ook een oud traditioneel koeienras is. Beide traditionele rassen komen in aanmerking voor gemengd gebruik en kunnen ook puur op de ene of de andere toepassing oriënteren. Verzoekster heeft een 100% vleesbedrijf. Zij doet geenszins aan melkveehouderij en haar Salers-koeien zijn dan ook volledig van het vleestype.

3.2. Verzoekster beslist om voor al haar zoogkoeien (met inbegrip van de Salers-koeien) een beroep te doen op de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij, overeenkomstig 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’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014).

Zij verkrijgt een quotum van 81 premierechten voor zoogkoeien.

3.3. Naar aanleiding van een controle op 16 april 2019 wordt ter plaatse vastgesteld dat verschillende runderen van het rastype Salers aanwezig waren waarvoor de premie werd uitbetaald.

Op 16 juli 2019 ontvangt verzoekster van de verwerende partij de notificaties voor de campagnes 2016, 2017 en 2018, die luiden:

Campagne 2016

“[...]

U heeft in 2016 deelgenomen aan de regeling voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij.

U heeft een quotum van 81 premierechten voor zoogkoeien.

Op basis van de Sanitel-gegevens waarover het departement beschikt voor de periode van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2016 werd vastgesteld dat u 68 moederdieren hebt gehad die voldoen aan alle premievoorwaarden.

[...]

Er werd voldaan aan de voorwaarde dat minstens 30% van het aantal kalveren type vlees uit moederdieren type vlees (beperkt tot uw quotum) 3 maanden op uw bedrijf aanwezig moet geweest zijn.

Met bovenstaande gegevens zal rekening gehouden worden bij de verdere berekening en uitbetaling van de premie.

[...]”.

Campagne 2017

“ [...]

U heeft in 2017 deelgenomen aan de regeling voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij.

U heeft een quotum van 81 premierechten voor zoogkoeien.

Op basis van de Sanitel-gegevens waarover het departement beschikt voor de periode van 1 januari 2017 tot en met 31 december 2017 werd vastgesteld dat u 14 moederdieren hebt gehad die voldoen aan alle premievoorwaarden.

[...]

Er werd voldaan aan de voorwaarde dat minstens 30% van het aantal kalveren type vlees uit moederdieren type vlees (beperkt tot uw quotum) 3 maanden op uw bedrijf aanwezig moet geweest zijn.

Met bovenstaande gegevens zal rekening gehouden worden bij de verdere berekening en uitbetaling van de premie.

[...]”.

Campagne 2018

“ [...]

U heeft in 2018 deelgenomen aan de regeling voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij.

U heeft een quotum van 81 premierechten voor zoogkoeien.

Op basis van de Sanitel-gegevens waarover het departement beschikt voor de periode van 1 januari 2018 tot en met 31 december 2018 werd vastgesteld dat u 17 moederdieren hebt gehad die voldoen aan alle premievoorwaarden.

[...]

Er werd voldaan aan de voorwaarde dat minstens 30% van het aantal kalveren type vlees uit moederdieren type vlees (beperkt tot uw quotum) 3 maanden op uw bedrijf aanwezig moet geweest zijn.

Met bovenstaande gegevens zal rekening gehouden worden bij de verdere berekening en uitbetaling van de premie.

[...]”.

3.4. Op 17 juli 2019 meldt de verwerende partij dat wat de *campagne 2018* betreft, verzoekster (i) 17 moederdieren heeft die in aanmerking komen voor de benutting van de haar toegekende premierechten zoogkoeien en (ii) geen 70% van de premierechten heeft benut met als gevolg dat zij de niet gebruikte premierechten onder de 70% definitief verliest, wat betekent dat verzoekster 39 premierechten definitief verliest en zij, voor de *campagne 2019*, nog 42 premierechten overhoudt.

3.5. Op 14 augustus 2019 dient verzoekster bij de buitendienst West-Vlaanderen een bezwaarschrift in tegen de beslissingen van 16 (zie *supra*

punt 3.3) en 17 juli 2019 (zie *supra* punt 3.4) omdat volgens verzoekster de uitsluiting van het Salers-ras ten onrechte gebeurt, met schending van onder meer de Europese non-discriminatieregels.

Verzoeksters bezwaar wordt op 1 oktober 2019 met een e-mail die uitgaat van Inkomenssteun West-Vlaanderen afgewezen op grond van volgende overwegingen;

“[...]

U diende een bezwaarschrift in voor [verzoekster] betreffende de dossiers 21846, 29716, 38338 en 51446 over de premie ‘behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij’.

In 2014 heeft [verzoekster] een aanvraag ingediend om premierechten uit de reserve te ontvangen in het kader van het VLIF-dossier VLIF-1-09-0641/3 betreffende investering in ‘bouw/inrichting vleesveestal’, ‘inrichting vleesveestal’, ‘bouw rundveestal’ of ‘ammoniakemissiearme vleesveestal’ tussen 2/1/2009 en 1/7/2014. Op basis van dat VLIF-dossier werd de aanvraag om premierechten uit de reserve te ontvangen, goedgekeurd.

[Verzoekster] heeft op e-loket haar nieuwe zoogkoeienquotum bevestigd. Tegelijkertijd werd ook de deelnameverklaring voor de premie behoud gespecialiseerde zoogkoeienhouderij, campagne 2015 ingediend. Bij deze deelnameverklaring heeft [verzoekster] of haar volmachthouder aangeduid dat ze zich akkoord verklaart met de voorwaarden, waaronder deze:

‘Ik verklaar dat de runderen die gebruikt zijn in de berekening van mijn individuele referentie niet behoren tot de volgende lijst van niet toegelaten rassen: [...], Salers, [...].

Indien er toch zoogkoeien van deze uitgesloten rassen op mijn bedrijf voorkomen, dan verbind ik er mij toe om de oormerknummers van de dieren via brief of per mail door te geven aan mijn buitendienst.’

Deze verklaring heeft verzoekster of haar volmachthouder in haar naam elk jaar bij het indienen van de deelnameverklaring ondertekend. Bij de indiening van de premieaanvraag heeft uw cliënte bijgevolg elke keer een niet correcte verklaring afgelegd.

De landbouwer heeft zelf nooit meegedeeld dat er koeien aanwezig waren van het rastype Salers. Bij een controle op 16/04/2019 werd ter plaatse vastgesteld dat verschillende runderen van het rastype Salers aanwezig waren waarvoor premie uitbetaald werd. Als gevolg van deze controle werden de dossiers voor de premie behoud gespecialiseerde zoogkoeienhouderij van de campagne 2015, 2016, 2017 en 2018 aangepast. Ook voor de volgende campagnes zal rekening gehouden worden met deze controle.

Het ras Salers werd opgenomen in de lijst van runderrassen van de bijlage vermeld in artikel 11, §2-1, 2° van 15 juni 2015. Waarom welke rassen wel en welke niet in aanmerking komen hangt af van de be vleesdheid van de rassen. Het moet om dieren gaan van een superieure be vleesdheid en daardoor vallen bepaalde rassen af. Omwille van de onvoldoende be vleesdheid komt het ras Salers niet in aanmerking voor de premie.

Uw cliënte is uiteraard vrij om te kiezen op welke manier zij haar bedrijf uitbaat en welke rassen gekweekt worden. Als ze echter de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij wenst te bekomen dan moet er aan diverse voorwaarden voldaan zijn. Een van de voorwaarden is dat de runderen niet tot een

van de uitgesloten rassen behoren. Het ras ‘Salers’ komt niet in aanmerking voor premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij. De wetgeving was bekend op het moment van de indiening van de eerste deelnameverklaring voor de campagne 2015.
[...].”

3.6 Op 30 oktober 2019 tekent verzoekster tegen deze beslissing van 1 oktober 2019 bezwaar aan bij het hoofdbestuur van de verwerende partij (afdeling Inkomenssteun-Berekeningen).

3.7. Inmiddels, met een schrijven van 10 oktober 2019 vordert de verwerende partij, afdeling Inkomenssteun-Berekeningen, de (reeds uitbetaalde bedragen) zoogkoeienpremie van 2016, 2017 en 2018 terug (voor een totaalbedrag van 21.781,71 euro) en meldt zij dat verzoekster, bijkomend, wordt uitgesloten van de campagnes 2017 en 2018 (voor een totaalbedrag van 11.973,45 euro), wat een bijkomende sanctie is waarvan het bedrag zal worden verrekend in de kalenderjaren die volgen op het kalenderjaar 2018.

3.8. Op 5 november 2019 dient verzoekster ook een bezwaar in tegen de in punt 3.7 vermelde beslissing van 10 oktober 2019.

3.9. Op 17 januari 2020 ontvangt verzoekster het schrijven betreffende de ‘premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij – campagne 2019’ waarin haar wordt gemeld dat zij geen recht heeft op een uitbetaling voor de premie op grond van wat volgt:

“[...]

U heeft in 2019 deelgenomen aan de regeling voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij.

U heeft een quotum van 42 premierechten voor zoogkoeien.

Op basis van de Sanitel-gegevens waarover het departement beschikt voor de periode van 1 januari 2019 tot en met 31 december 2019 werd vastgesteld, dat uw aantal premiegerechtigde dieren lager is dan 14 met als gevolg dat u geen recht hebt op een uitbetaling voor de premie van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij.

[...].”

Vervolgens, op 29 januari 2020 ontvangt verzoekster het schrijven betreffende “de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij – benutting van premierechten campagne 2019”:

“[...]

U heeft een quotum van 42 premierechten voor zoogkoeien.

Uit onze berekening is gebleken dat u voor de campagne 2019 4 moederdieren heeft die in aanmerking komen voor de benutting van uw premierechten zoogkoeien.

Het aantal moederdieren dat in aanmerking komt voor de benutting van uw premierechten voor zoogkoeien is lager dan 14 met als gevolg dat u al uw premierechten definitief verliest aan de reserve. U kan dus niet meer deelnemen aan de regeling in 2020 ook al heeft u misschien reeds een deelnameverklaring voor 2020 ingediend.

[...]”.

3.10. Verzoekster dient op 25 februari 2020 bezwaar in tegen de in punt 3.9 vermelde beslissingen van 17 en 29 januari 2020.

3.11. Met de als “documentnr: 20200723-3613-13” elektronisch ondertekende beslissing wijst het afdelingshoofd van de afdeling Inkomenssteun – Berekeningen van het Departement Landbouw en Visserij de door verzoekster ingediende bezwaren van 30 oktober 2019 (zie *supra* punt 3.6), van 5 november 2019 (zie *supra* punt 3.8) en van 25 februari 2020 (zie *supra* punt 3.10) die “alle [...] hetzelfde onderwerp hebben” en, om die reden, samen worden behandeld af om grond van de volgende overwegingen:

“[...]

In uw bezwaarschriften namens [verzoekster] geeft u aan dat de basis van alle bestreden beslissingen de vermindering is van het aantal premiegerechtigde dieren van [verzoekster] omdat het om koeien gaat van het ras Salers. Dit ras behoort tot de lijst van runderrassen vermeld in de bijlage van het Ministerieel Besluit van 15 juni 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, wat betreft de regels voor de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij. De rassen op die lijst komen niet in aanmerking voor de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij.

De door u aangehaalde artikelen in de Verdragen betreffende de Europese Unie (VEU), de Verdragen betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) en het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (Handvest) refereren naar de principes van de interne markt en het gelijkheidsbeginsel.

U vraagt om alle bestreden beslissingen te vernietigen en te hervormen.

Naar aanleiding van uw bezwaarschriften werd het dossier van [verzoekster] opnieuw onderzocht.

U geeft aan dat [verzoekster] gediscrimineerd wordt omdat zij wordt uitgesloten van de premie omwille van het zoogkoeienras dat zij aanhoudt. De uitsluitingsgronden zijn opgenomen in het Handvest (ras, politieke overtuiging, geslacht, enz....) en deze situatie valt daar niet onder. Dit argument is bijgevolg niet relevant.

Artikel 28 van het VWEU verbiedt het opleggen van invoerrechten of gelijke heffingen.

Artikel 56 van het VWEU betreft het vrije verkeer van dienstverlening, Het betreft het recht tot de mogelijkheid van aanbieden/verlenen van diensten in een andere lidstaat dan waar men gevestigd is.

Artikel 34 van het VWEU betreft kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking.

Geen enkele van de bovenvermelde artikelen zijn *in casu* geschonden. Het dossier handelt niet over invoerrechten of gelijke heffingen. Uw cliënte wordt evenmin belemmerd in het verlenen van een dienst in een andere lidstaat (niet aan de orde). Er is daarenboven geen sprake van kwantitatieve beperkingen gezien er geen sprake is van de beperking van in- of doorvoer van goederen, noch van maatregelen van gelijke werking.

Er is met andere woorden geen sprake van handelsbelemmeringen ten opzichte van het specifieke ras. Het staat de landbouwer vrij om dit ras te houden. Er wordt geen enkele regel opgelegd die niet toelaat om dit product (zoogkoeien van het Salers-ras) te exploiteren. [Verzoekster] krijgt er alleen geen subsidie voor en dit in uitvoering van artikel 11, § 1, 2° van het Ministerieel Besluit van 15 juni 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, wat betreft de regels voor de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij.

Wat betreft het uitsluiten van het Salers-ras voor de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij:

‘Overeenkomstig artikel 52, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1307/2013 mag gekoppelde steun alleen worden verleend in die sectoren of in die regio’s van een lidstaat waar specifieke soorten landbouw of specifieke landbouwsectoren die om economische en/of sociale en/of ecologische redenen van groot belang zijn, bepaalde moeilijkheden ondervinden. Bovendien mag vrijwillige gekoppelde steun overeenkomstig artikel 52, leden 5 en 6, van Verordening (EU) nr. 1307/2013 alleen worden verleend voor zover dat noodzakelijk is als stimulans om de huidige productie in de betrokken regio’s of sectoren op peil te houden.’

Het doel van het opstellen van een lijst met uitgesloten rassen was met andere woorden om het toekennen van de premie zo veel mogelijk te richten op de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen, een sector die de Vlaamse overheid wenste te behouden, en dat in het kader van het op peil houden van de toen aanwezige productie. Deze negatieve lijst bevat dus rassen die niet gebruikelijk zijn in de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen als betrokken regio.

Een groot aantal van de rassen op de lijst zijn van het melktype, waarvoor het dus normaal is dat ze worden uitgesloten aangezien dit melkkoeien zijn en geen zoogkoeien. Een aantal rassen zijn van het gemengde type (Fleckvieh, Simmental, Normande,...) en een aantal rassen zijn effectief van het vleestype (Wagyu, Galloway,...). Het gemeenschappelijke element tussen al deze rassen is het niet gebruikelijk zijn in de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen.

Vermits het een negatieve lijst is, komen alle rassen van het vleestype (zoogkoeien) die niet op de lijst staan in aanmerking voor de premiereregeling. Hierin wordt bijgevolg geen onderscheid gemaakt tussen binnen- of buitenlandse rassen.

In het kader van het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) vanaf 2015 werd de premiereregeling voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij herzien, met de daaraan gekoppelde nieuwe voorwaarden. Deze nieuwe premievoorwaarden werden bij het begin van de nieuwe regeling breed gecommuniceerd, onder meer via een persmededeling op 4 september 2015. Bij de jaarlijkse deelnameverklaring voor de premiereregeling wordt verwezen naar deze premievoorwaarden, die opgenomen zijn in de fiche ‘Premie behoud gespecialiseerde zoogkoeienhouderij – de premievoorwaarden’ (terug te vinden op de website van het Departement Landbouw en Visserij). In deze fiche is duidelijk vermeld dat vleestype moederdieren van een ras dat opgenomen is op de lijst van uitgesloten rassen, en kruisingsproducten van deze rassen, zijn uitgesloten van de premie en dat de aanwezigheid van deze dieren op het bedrijf kan leiden tot een sanctie, ook op de dieren die wel premiegerechtigd zijn. Daarnaast moet de landbouwer elk jaar in zijn deelnameverklaring actief aanvinken dat ‘hij verklaart dat alle potentiële premierunderen NIET behoren tot de lijst van uitgesloten rassen (met verwijzing naar de plaats waar die lijst te vinden is). Indien er toch potentiële premierunderen van deze uitgesloten rassen op het bedrijf voorkomen verbindt de landbouwer zich er toe om het oormerknummer van die dieren via brief of per mail door te geven aan de buitendienst’.

Wie deelneemt aan deze premiereregeling werd dus geacht de nieuwe regelgeving te kennen en na te leven. Elke landbouwer die beschikt over een erkende zoogkoeienhouderij kan jaarlijks instappen in de premiereregeling door de deelnameverklaring te ondertekenen. Hiermee bevestigt de landbouwer dat hij aan de gestelde premievoorwaarden voldoet. Dit betekent dat [verzoekster] al sinds het begin van de nieuwe steunregeling in 2015 wordt verondersteld te weten wat de premievoorwaarden zijn. Zij heeft zich immers ieder jaar opnieuw akkoord verklaard met die voorwaarden, via het ondertekenen van de deelnameverklaring. [Verzoekster] heeft nooit enige melding gedaan van de aanwezigheid van dieren van het Salers-ras op haar bedrijf. Zij heeft sinds de start van de premiereregeling ook nooit verklaard niet akkoord te gaan met het feit dat Salers een uitgesloten ras is. [Verzoekster] heeft sinds 2015 het aantal dieren van het Salersras nog uitgebreid, zonder enige melding daarover naar de buitendienst, en heeft bewust jaarlijks onterecht de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij aangevraagd voor dieren van een niet-premiegerechtigd ras. Deze jaarlijkse onterechte aangifte is pas aan het licht gekomen na een controle ter plaatse op haar bedrijf op 16 april 2019. De vaststellingen tijdens deze controle en de daaruit volgende premievermindering en uitsluiting vanaf de campagne 2016 tot en met de campagne 2019, zijn dan ook correct uitgevoerd en conform de geldende reglementering.

[...]”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Rechtsmacht van de Raad van State

Exceptie wegens gebrek aan rechtsmacht

Standpunt van de partijen

4. In de memorie van antwoord betwist de verwerende partij de rechtsmacht van de Raad van State om het voorliggende beroep te behandelen. Volgens de verwerende partij volgt uit de toepasselijke regelgeving dat deze precies aangeeft aan welke voorwaarden dient te worden voldaan opdat men in aanmerking kan komen voor een premie voor de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij. *In casu* werden de aanvragen van verzoekster hieraan getoetst. De voorwaarden bij de wijze van berekening die de verwerende partij dient in acht te nemen om de individuele referentie voor alle veehouders te bepalen, staan uitdrukkelijk in de regelgeving beschreven. Uit onder meer de brieven van 16/07/2019, 17/07/2019, 10/10/2019, 17/01/2020 en 29/01/2020 blijken de voorwaarden die zijn afgetoetst aan de relevante bepalingen bij de berekening en uitbetaling van de premie. Er wordt bij deze brieven een overzicht gegeven van de berekening van het aantal premiegerechtigde dieren voor de desbetreffende campagne die loopt van 1 januari tot en met 31 december van het campagnejaar. Uit de berekening van het aantal premiegerechtigde dieren blijkt dat welbepaalde types van zoogkoeien van verzoekster niet vallen onder het toegelaten ras waardoor deze niet zijn meegerekend bij het aantal premiegerechtigde dieren. De verwerende partij beschikt ter zake over geen beleidsvrijheid of appreciatiemarge bij het nemen van haar beslissing in het kader van de berekening van de voormelde premie. Er bestaat een gebonden bevoegdheid wanneer de norm van het objectief recht de inhoud of het voorwerp bepaalt van een beslissing die de overheid moet nemen van zodra de gestelde voorwaarden vervuld zijn. De overheid moet louter toepassing maken van de norm van het objectief recht. De overheid zal wel in voorkomend geval de betrokken norm dienen te interpreteren om uit te maken wat de precieze draagwijdte en betekenis ervan is, maar dit houdt geen beoordelingsvrijheid van de overheid in, aangezien er maar één enkele juiste

interpretatie van de betrokken norm mogelijk is. De bevoegdheid van de verwerende partij is bij de toepassing van de voormeld geciteerde regelgeving volledig gebonden, en laat geen ruimte voor enige discretionaire beoordeling. Haar beslissing betreft een subjectief recht en blijft dan ook beperkt tot het erkennen en verklaren dat de in de norm van het objectief recht vermelde voorwaarden vervuld zijn. Artikel 12 van het ministerieel besluit van 15 juni 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 wat betreft de regels voor de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij’ (hierna: het ministerieel besluit van 15 juni 2015) bepaalt dat indien de landbouwer niet akkoord gaat met de berekening van de premie aan hem toegekend op basis van artikel 11 van datzelfde besluit, hij per aangetekende brief een bezwaar kan indienen bij de bevoegde entiteit, zijnde het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij. Dit alles doet de verwerende partij besluiten dat zij slechts over een gebonden bevoegdheid beschikt. De voorliggende betwisting komt er bovendien op neer dat verzoekster een herberekening wenst te bekomen van haar premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij. Het werkelijk voorwerp van het beroep heeft dan ook betrekking op de vraag of de verwerende partij al dan niet het recht heeft om de terugvordering van de zoogkoeienpremie te eisen voor de campagne 2016 tot en met 2018 en de premies naar de toekomst toe te weigeren. Het werkelijke voorwerp van de vordering is een betwisting over een subjectief recht, namelijk het burgerlijk recht op het bekomen van een premie voor de in de wetgeving uitgesloten Salers-koeien. De verwerende partij besluit aldus dat overeenkomstig artikel 144 van de Grondwet de Raad van State niet bevoegd is om kennis te nemen van de voorliggende vordering.

In haar laatste memorie handhaaft de verwerende partij deze exceptie. Zij blijft van mening “dat zij haar gebonden bevoegdheid behoudt ook in de hypothese dat de bepaling betreffende het Salers-ras op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing zou moeten worden gelaten”. De gebonden bevoegdheid vloeit volgens haar dan rechtstreeks voort uit artikel 52, lid 3, van de

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’ (hierna: de verordening (EU) 1307/2013) waaruit volgt dat gekoppelde steun alleen mag worden verleend voor zover dat als stimulans noodzakelijk is om de huidige productie in de betrokken sectoren of regio’s op peil te houden. Op basis van dit artikel diende de verwerende partij wel degelijk rekening te houden met de traditioneel aanwezige rassen van zoogkoeien. Zij wijst er nog op dat op basis van de preambule van de betrokken verordening blijkt dat gekoppelde steun alleen mag worden verleend voor zover dat als stimulans noodzakelijk is om de huidige productie in die betrokken regio’s op peil te houden. Zoals in de bestreden beslissing wordt toegelicht moet op basis hiervan worden besloten dat “wel degelijk rekening kan moet [sic] worden gehouden met de traditioneel aanwezige rassen van zoogkoeien”. De verwerende partij blijft dan ook gebonden aan deze wettelijk vastgestelde voorwaarden die rechtstreeks doorwerken in de nationale rechtsorde.

5. In de memorie van wederantwoord repliceert verzoekster dat de rechtsmacht van de Raad van State wordt bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring. Zij stelt dat te dezen het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring is dat zij beoogt te bekomen dat de verwerende partij opnieuw uitspraak moet doen over de bezwaarschriften van verzoekster. Verzoekster kan dat doel niet bereiken door zich tot de rechtbanken van de rechterlijke orde te wenden. Alleen de Raad van State is bevoegd om een administratieve rechtshandeling te vernietigen. De burgerlijke rechter is daar niet voor bevoegd. Wanneer verzoekster het door haar beoogde doel niet zou kunnen bereiken door zich te wenden tot de rechtbanken van de rechterlijke orde, zelfs indien de administratieve overheid dienaangaande niet beschikt over enige beoordelingsbevoegdheid, is de rechtsmacht van de Raad van State niet uitgesloten. Verzoekster streeft een nieuwe beoordeling van haar bezwaarschriften na. Bij die beoordeling moet de door artikel 11, § 1, 2°, van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 ingevoerde uitsluiting van de Salers-koe

buiten toepassing worden gelaten, op grond van het ook door een administratieve overheid toe te passen artikel 4, derde lid, van het Verdrag van 2 februari 1992 ‘betreffende de Europese Unie’ (hierna: het VEU) en op grond van artikel 159 van de Grondwet. Door de uitsluiting van de Salers-koe is immers een niet-pertinent, ongeoorloofd en disproportioneel onderscheid ingevoerd tussen producenten die met dit ras werken ten aanzien van producenten die met een ander ras werken (met name het West-Vlaams Rood), wat in strijd is met de door haar in haar enig middel ingeroepen Europese non-discriminatie-normen die alle directe werking hebben in de Belgische rechtsorde en voorrang hebben op een interne Belgische norm zoals een ministerieel besluit, evenals met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, zodat het ministerieel besluit in zoverre de Salers-koe wordt uitgesloten, buiten toepassing moet worden gelaten. In de mate wordt geoordeeld dat de uitsluiting van de Salers-koe van de premiereregeling strijdig is met de in het enig middel geschonden geachte bepalingen, zal de verwerende partij daarmee rekening moeten houden bij de nieuwe beoordeling van de bezwaarschriften.

Beoordeling

6. In haar arrest nr. 257.892 van 14 november 2023 heeft de algemene vergadering van de afdeling Bestuursrechtspraak het volgende geoordeeld:

“6. Uit de artikelen 144, eerste lid, en 145 van de Grondwet volgt dat de geschillen over subjectieve rechten – altijd, wat de in de eerstgenoemde bepaling bedoelde geschillen over burgerlijke rechten betreft en in principe, wat de geschillen over politieke rechten betreft – tot de rechtsmacht van de hoven en rechtbanken behoren. Onder voorbehoud van een toewijzing van bevoegdheid inzake politieke rechten, is de Raad van State dan ook zonder rechtsmacht om kennis te nemen van beroepen en vorderingen waarvan het werkelijke en rechtstreekse voorwerp een geschil over subjectieve rechten betreft.

7. De bevoegdheid van de Raad van State wordt aldus bepaald door het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van het beroep tot nietigverklaring (Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0308.N).

De Raad van State is op grond van de artikelen 144 en 145 van de Grondwet zonder rechtsmacht wanneer de vordering strekt tot de nietigverklaring van een administratieve rechtshandeling waarbij (i) een administratieve overheid weigert om een verplichting uit te voeren die overeenstemt met een subjectief recht waarover de verzoekende partij meent te beschikken en (ii) het ingeroepen annulatiemiddel gebaseerd is op een regel van materieel recht die deze verplichting in het leven roept en het geschil inhoudelijk bepaalt (Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N en de concl. van eerste adv.-gen. R.

Mortier; zie eveneens Cass. (verenigde kamers) 8 september 2016, C.11.0455.F en de concl. van adv.-gen. Th. Werquin).

Hieruit volgt derhalve dat de Raad van State zonder rechtsmacht is wanneer aan twee (connexe) voorwaarden is voldaan waarbij niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (het *petitum*) maar ook op het aangevoerde middel (de *causa petendi*). De eerste voorwaarde houdt verband met het voorwerp van het beroep, met datgene wat wordt gevorderd, namelijk de erkenning of de vaststelling van het bestaan van een subjectief recht in hoofde van de rechtzoekende, aangezien hij voldoet aan alle voorwaarden waarvan het objectief recht deze aanspraak afhankelijk maakt. De eerste voorwaarde is alleen maar vervuld wanneer de bevoegdheid van de administratie volledig gebonden is (zie de concl. van adv.-gen. Th. Werquin voor Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, AC 2010, nr. 418; concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N). De tweede voorwaarde heeft betrekking op de middelen die tot staving van het annulatieverzoek worden aangevoerd. De Raad van State heeft geen rechtsmacht wanneer het aangevoerde annulatiemiddel wordt afgeleid uit de schending van de rechtsregel welke die verplichting vestigt (zie de concl. van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, 17.0114.N).

Het is daarbij niet voldoende dat een annulatiemiddel de Raad van State in het raam van het wettigheidstoezicht incidenteel of onrechtstreeks verplicht om uitspraak te doen over het bestaan of over de draagwijdte van een subjectief recht om te beslissen tot de afwezigheid van rechtsmacht van de Raad van State (zie Cass. (verenigde kamers) 11 juni 2010, AR C.09.0336.F, AC 2010, nr. 418; evenals kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N en van eerste adv.-gen. R. Mortier voor Cass. (verenigde kamers) 27 november 2020, C.17.0114.N).

8. Opdat er sprake zou zijn van een vordering op grond van een subjectief recht, is vereist dat de verzoekende partij zich beroept op een welbepaalde juridische verplichting die een regel van objectief recht rechtstreeks aan een derde oplegt en bij de nakoming waarvan die partij belang heeft; opdat een verzoekende partij zich op een dergelijk recht zou kunnen beroepen ten aanzien van de bestuurlijke overheid, dient de bevoegdheid van die overheid volledig gebonden te zijn (Cass. (verenigde kamers) 20 december 2007 (2 arresten), C.06.0574.F en C.06.0596.F). De Raad van State blijft bevoegd wanneer het ontstaan van het subjectief recht afhangt van een voorafgaande beslissing van de administratieve overheid, die wat die beslissing betreft over een discretionaire bevoegdheid beschikt, ook al is haar bevoegdheid op bepaalde vlakken gebonden (Cass. (verenigde kamers) 19 februari 2015, C.14.0369.N).

Het gegeven dat de administratieve overheid de wettelijke en reglementaire criteria die aan haar bestuurshandelen ten grondslag liggen moet interpreteren, noch het gegeven dat zij ertoe wordt verplicht feiten juridisch te kwalificeren, leiden ertoe dat zij een discretionaire bevoegdheid uitoefent of dat er niet langer sprake zou zijn van een op haar rustende juridische verplichting en een daarmee overeenstemmend subjectief recht in hoofde van de rechtzoekende.

9. Er dient te dezen dan ook in de eerste plaats worden nagegaan of de verwerende partij bij het nemen van de bestreden beslissing over enige discretionaire beoordelingsbevoegdheid beschikte, dan wel slechts over een (volledig) gebonden bevoegdheid en in dat opzicht slechts heeft moeten vaststellen of de reglementair vastgestelde voorwaarden, zoals zij die als overheid interpreteert, vervuld waren. Voorts dient bij die beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering, en anders dan de verwerende partij dat ziet, wel degelijk acht worden geslagen op de door de verzoekende partij ‘ingeroepen middelen en vermeende onwettigheden’ (de *causa petendi*).

10. De omstandigheid daarentegen dat de verwerende partij bij de kennisgeving van haar beslissing aan de verzoekende partij o.m. heeft vermeld dat een annulatieberoep bij de Raad van State kon worden ingesteld, doet – en anders dus dan de verzoekende partij dat ziet – aan het voorgaande niet af. Die omstandigheid heeft immers geen invloed op het onderzoek naar en de beoordeling van de rechtsmacht van de Raad van State. De regels die de respectieve bevoegdheden van de hoven en rechtbanken van de rechterlijke orde en van de Raad van State vaststellen, vloeien voort uit de Grondwet en partijen kunnen daarvan niet afwijken.

11. Het valt dan ook de bevoegde kamer toe om te oordelen of *in casu* aan de beide voorwaarden is voldaan, wat inhoudt dat bij de beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering niet alleen acht moet worden geslagen op het voorwerp van de vordering (*het petitum*) maar ook op het/de aangevoerde middel(en) (de *causa petendi*).”

7. De algemene vergadering van de Raad van State oordeelde in dezelfde zin in haar arresten nrs. 257.891 en 257.893 van dezelfde datum.

De Raad van State sluit zich in de voorliggende zaak bij die rechtspraak en de motivering ervan aan.

Er wordt bij de navolgende beoordeling van het werkelijk en rechtstreeks voorwerp van de vordering dan ook acht geslagen op zowel het voorwerp van de vordering (*het petitum*), dit is de eerste connexe voorwaarde als op het te dezen aangevoerde enig middel (de *causa petendi*), dit is de tweede connexe voorwaarde.

Toepassing

8. In het auditoraatsverslag wordt de exceptie wegens gebrek aan rechtsmacht ongegrond bevonden op grond van de volgende overweging:

“[...]

Uit de regelgeving zoals zij wordt geciteerd door de verwerende partij in haar memorie en waarop zij zich beroept om te besluiten dat zij *in casu* over een gebonden bevoegdheid beschikt, blijkt dat zij inderdaad gebonden is aan deze voldoende precieze bepalingen om een beslissing te nemen inzake de premiereregeling voor behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij [*het petitum*]. Desalniettemin moet echter worden vastgesteld dat de verzoekende partij in haar middel vraagt dat essentiële onderdelen van deze regelgeving ter beoordeling van haar aanvragen buiten toepassing worden verklaard, met toepassing van artikel 159 Grondwet. Indien zou worden besloten dat zij terecht vraagt dat deze bepalingen buiten toepassing worden gelaten, zal verwerende

partij opnieuw dienen te oordelen over de ingediende bezwaren, waarbij zij niet langer gebonden is door deze bepalingen [*de causa petendi*].”

In de mate de verwerende partij in haar laatste memorie nog tracht te argumenteren dat mocht de uitsluiting van het Salers-runderras (*cfr.* punt 19 van de bijlage “Lijst van de runderrassen”, vermeld in artikel 11, § 1, 2° van het ministerieel besluit van 15 juni 2015) in strijd worden bevonden met de hiërarchisch hogere regeling(en), zij alsnog over een gebonden bevoegdheid beschikt omdat deze dan rechtstreeks voort[vloeit] uit artikel 52, lid 3, van de verordening (EU) 1307/2013 waaruit volgens haar volgt dat gekoppelde steun alleen mag worden verleend voor zover dat “als stimulans noodzakelijk is om de huidige productie in de betrokken sectoren of regio’s op peil te houden” en de verwerende partij “op basis van dit artikel wel degelijk [diende] rekening te houden met de traditioneel aanwezige rassen van zoogkoeien”, kan zij niet worden bijgevalen.

Vooreerst dient vastgesteld dat artikel 52, lid 3, van de verordening 1307/2013 zoals die van toepassing is op de bestreden beslissing – anders dan de verwerende partij laat uitschijnen – bepaalt dat gekoppelde steun “alleen [mag] worden verleend in die sectoren of in die regio’s van een lidstaat waar *specifieke soorten landbouw* of *specifieke landbouwsectoren* die om economische, sociale of ecologische redenen van groot belang zijn, bepaalde problemen ondervinden”. Bovendien werd, met ingang van 1 januari 2015, het bepaalde in artikel 52, lid 5, van die verordening met name dat gekoppelde steun “alleen mag worden verleend voor zover dat noodzakelijk is als stimulans om de huidige productie in de betrokken sectoren of regio’s op peil te houden” en het bepaalde in artikel 52, lid 6, met name dat “[g]ekoppelde steun wordt verleend in de vorm van een jaarlijkse betaling, binnen afgebakende kwantitatieve grenzen en op basis van vaste arealen en opbrengsten of een vast aantal dieren” gewijzigd bij artikel 3, lid 11, van de Verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 ‘tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo), (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk

landbouwbeleid, (EU) nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en (EU) nr. 652/2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal' (hierna: Verordening (EU) 2017/2393) (zie nog *infra*, punten 12 en 13). De verwerende partij betreft deze wijziging niet bij haar standpunt.

Voorts is dit standpunt verbonden met het (enig) middel. Wat dat betreft en anders dan hoe de verwerende partij het ziet, blijkt uit de navolgende beoordeling (zie *infra*, punten 15 tot 17) – die voor de goede orde hier als hernomen wordt beschouwd - dat de lidstaat (althier het Vlaamse Gewest), op grond van artikel 52 van de verordening (EU) 1307/2013 net wel over een beleidsvrijheid beschikt waarbinnen het belangrijke beleidskeuzes kan maken. De kritiek van de verwerende partij kan om die reden alleen reeds niet tot een andere conclusie dan die van het auditoraat leiden.

Los daarvan kan de verwerende partij bovendien niet worden bijgevallen waar zij stelt dat zij haar gebonden bevoegdheid rechtstreeks zou ontleen aan het genoemde artikel 52. De bevoegdheid van de verwerende partij om in de individuele gevallen inzake steunverlening (en het behandelen van bezwaarschriften ter zake) te beslissen, vloeit niet rechtstreeks voort uit artikel 52 van de verordening (EU) 1307/2013 doch (conform de aanhef van de betrokken besluiten) uit artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid' (hierna: het decreet van 28 juni 2013), het op grond daarvan genomen besluit van 24 oktober 2014 en het daarop gesteunde ministerieel besluit van 15 juni 2015 (zie nog *infra* punten 15 en 16).

Uit de bestreden beslissing blijkt dat het *determinerend* motief voor de terugvordering van de uitbetaalde premies en de "bijkomende" uitsluiting voor de jaren 2017, 2018 en 2019 als bijkomende "sanctie", het gegeven is dat,

naar het oordeel van de verwerende partij, verzoekster in strijd met artikel 11, § 1, 2°, van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 heeft gehandeld doordat zij, zoals tijdens een controle werd vastgesteld, premies heeft ontvangen voor (uitgesloten) runderen van het Salers-ras. Wanneer echter blijkt dat het determinerend motief voor deze terugvordering, met name het houden van Salers-runderen die bij algemene maatregel van de premie uitgesloten zijn, onwettig blijkt, – zullen verzoeksters bezwaren opnieuw moeten worden beoordeeld met inachtneming van het gezag van gewijsde van een eventueel tussen te komen vernietigingsarrest. In de mate de verwerende partij zou oordelen dat verzoekster tot terugbetaling van de premies moet overgaan en zij voorts (bijkomend) uitgesloten moest worden van de campagnes 2017 en 2018, zal zij *in concreto* moeten aantonen op grond van welke motieven – andere dan de schending van punt 19° van de bijlage bedoeld in artikel 11, § 1, 2° van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 – de (eerder) aan verzoekster toegekende premies alsnog moeten worden teruggevorderd.

9. In die omstandigheden en na een eigen onderzoek, ziet de Raad van State geen reden om het anders te zien dan het auditoraat en bevindt aldus, de redenering van het auditoraatsverslag bijvallend, de exceptie ongegrond.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

10. Verzoekster voert in het verzoekschrift een enig middel aan “[g]enomen uit de schending van artikel 2 en 4, derde lid van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de artikelen 20 en 21 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de artikelen 28, 34, 40 lid 2 & 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, van artikel 52, [lid] 8 van Verordening (EU) 1307/2013, van de artikelen 43 en 44 van het besluit van 24 oktober 2014 [...], van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van de materiële- en formelemotiveringsplicht en van de zorgvuldigheidsplicht als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Verzoekster acht deze rechtsregels en -beginselen geschonden en vat die schendingen als volgt samen:

- (1.) doordat de verwerende partij ten onrechte de bezwaren van verzoekster heeft afgewezen, terwijl nochtans is aangetoond dat de uitsluiting in het ministerieel besluit van 15 juni 2015 van de Salers-koe van de premiereregeling voor behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij een (zowel vanuit grondwettelijk als europeesrechtelijk standpunt) verboden discriminatie uitmaakt, waardoor het ministerieel besluit van 15 juni 2015 op grond van artikel 4, derde lid, van het VEU en artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten, en verzoekster dus wel degelijk in aanmerking komt voor de betrokken premies;
- (2.) doordat de volledige uitsluiting van de Salers-koe van de premiereregeling ook bezwaarlijk kan worden beschouwd als een ‘aanvullende voorwaarde’ in de zin van artikel 44, 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’ (hierna: het besluit van 24 oktober 2014), aangezien de Salers-koe immers wel degelijk een zoogkoe is, maar toch wordt uitgesloten van de premiereregeling voor behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij, en;
- (3.) doordat de verwerende partij de bezwaren van verzoekster niet afdoende heeft beantwoord, waardoor zij tekort is geschoten in de op haar rustende zorgvuldigheidsplicht.

Zij voert aan dat de premiereregeling voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij wordt geregeld bij het besluit van 24 oktober 2014, dat is genomen op grond van artikel 4 van het decreet van 28 juni 2013 waarbij de Vlaamse regering wordt gemachtigd “alle maatregelen te nemen voor de uitvoering van Europese en andere internationale akten die het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid vorm geven”. De artikelen 52 en 53 van de verordening (EU) 1307/2013 waarbij aan de lidstaten de mogelijkheid wordt gegeven om vrijwillige gekoppelde steun te verlenen voor onder andere de sector

van het rundvlees, vormen in dat kader de Europese basis voor het Vlaamse beleid inzake de zoogkoeienpremie. Nadat verzoekster de artikelen 44 en 43, 3° van het genoemde besluit van 24 oktober 2014 heeft aangehaald, evenals artikel 11, § 1, eerste lid, van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 (en de erbij horende bijlage), geeft zij aan dat daaruit volgt dat de Salers-koe wordt uitgesloten van de zoogkoeienpremieregeling. Zij licht ter zake in eerste instantie toe dat de volledige uitsluiting van de Salers-koe bezwaarlijk kan worden beschouwd als een ‘aanvullende voorwaarde’ in de zin van artikel 44, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014 omdat de Salers-koe wel degelijk een zoogkoe is die aan alle voorwaarden van de artikelen 43 en 44 van het besluit van 24 oktober 2014 voldoet, maar toch van de premie wordt uitgesloten.

Verzoekster roept tevens een schending in van artikel 52, lid 8 van de verordening (EU) 1307/2013 dat bepaalt dat gekoppelde steun, verleend op grond van dat artikel 52 “verenigbaar is met andere maatregelen en – beleidslijnen van de Unie”. Zij verwijst voorts naar artikel 2 van het VEU, de artikelen 20, 21 en 51 van het Handvest van 12 december 2007 van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) die de gelijke behandeling en het verbod van discriminatie moeten garanderen, de artikelen 28 (vrije verkeer van goederen), 34 (verbod van kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking), 40, lid 2 (de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten binnen de Europese Unie moet elke discriminatie tussen producenten uitsluiten), en 56 (vrije verkeer van diensten) van het Verdrag van 25 maart 1957 betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: het VWEU), evenals naar het door de lidstaten in acht te nemen beginsel van de Unietrouw zoals dat ligt vervat in artikel 4, derde lid van het VEU. Tot slot, acht verzoekster ook het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel en verbod van discriminatie geschonden (artikelen 10 en 11 van de Grondwet). Samengevat, stelt zij dat door de opname op de lijst vermeld in artikel 11, § 1, 2° van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 de Salers-koe (punt 19° van de lijst opgenomen als bijlage bij het ministerieel besluit van 15 juni 2015) niet in aanmerking komt voor de premieregeling, ook al wordt voor het overige wel voldaan aan alle andere premievoorwaarden zoals bepaald in het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014 en het ministerieel besluit van 15 juni 2015.

Koeien die niet op de lijst voorkomen, zoals met name het West-Vlaams Rood van het vleestype (waarvoor de lijst in punt 5° een uitdrukkelijke uitzondering voorziet), komen wel in aanmerking. Het genoemde artikel 11, § 1, 2° maakt aldus een onderscheid tussen aan de ene kant een zoogkoehouder die Salers-koeien van het vleestype als zoogkoe houdt en aan de andere kant een zoogkoehouder die West-Vlaams Rood-koeien van het vleestype of enig andere koe (al dan niet vleeskoe) die niet op de lijst werd opgenomen, als zoogkoe houdt. De ene komt immers *a priori* niet in aanmerking voor de zoogkoeprémie, terwijl de ander wel in aanmerking komt. Dergelijke ongelijke behandeling *cq.* verschil in behandeling hoeft geen probleem te zijn op voorwaarde dat het gemaakte onderscheid (Salers-koe/geen Salers-koe) in het licht van het nagestreefde doel (i) pertinent, (ii) geoorloofd en (iii) proportioneel is, terwijl te dezen geen van deze voorwaarden is vervuld zodat er wel degelijk sprake is van een (zowel vanuit grondwettelijk als Europeesrechtelijk standpunt) verboden discriminatie, wat zij verder illustreert.

Volgens verzoekster is het totale verbod van de Salers-koe (en met name van het Salers vleestype) niet pertinent zodat het niet bijbrengt aan het doel koeienrassen uit te sluiten die niet voor zoogkoehouderij kunnen worden aangewend. Zoogkoeien zijn koeien die worden gebruikt voor het opfokken van een kalf voor de vleesproductie (*cfr.* artikel 43, 3°, van besluit van 24 oktober 2014). Wanneer men het houden van dergelijke zoogkoeien wil ondersteunen met een premie, wil men logischerwijze vermijden dat de premie zou worden toegekend voor koeien die voor melkproductie worden gebruikt. In die zin zou het geoorloofd kunnen zijn rassen uit te sluiten waarvan objectief kan gesteld worden dat ze niet als vlees-/zoogkoe geschikt zijn (zoals bv. de Holstein-Friesian). Wat evenwel niet pertinent is om het nagestreefde doel te bereiken, is het *a priori* uitsluiten van rassen die wel degelijk als vleeskoe (en zelfs specifiek als zoogkoe) worden gebruikt. Dit is nochtans exact wat de lijst van artikel 11, § 1, 2° van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 met het Salers-ras doet. Volgens wetenschappelijke studies die verzoekster bijbrengt, wordt het Salers-ras algemeen beschouwd als een vleesras (*beef cattle*) en zelfs meer specifiek als een bij uitstek zoogkoeien-ras (*vaches allaitantes*). Artikel 43, 3° van het besluit van 24 oktober 2014 definieert een zoogkoe als een: “vrouwelijk rund van het vleestype, ..., dat

een kalf heeft voortgebracht van het vleestype, en dat behoort tot een veebeslag dat wordt gebruikt voor het opkweken van kalveren bestemd voor de productie van runderen van superieure tot goede beveleesdheid”. In de mate in de bestreden beslissing werd aangevoerd dat het gehanteerde criterium om een ras al dan niet op de uitsluitingslijst van artikel 11, § 1, 2° van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 op te nemen, de ‘superieure beveleesdheid’ zou zijn, is deze verantwoording strijdig met het genoemde artikel 43 van het besluit van 24 oktober 2014 waaraan het ministerieel besluit uitvoering moet geven. Uit die wetenschappelijke studies blijkt nog dat het Salers-ras mogelijk geen superieure beveleesdheid (in kwantitatieve zin) oplevert, maar zeker wel een ‘zeer goede’ tot ‘uitstekende beveleesdheid’ (in kwantitatieve zin) en in ieder geval minstens een ‘goede beveleesdheid’ (in kwantitatieve zin). De kwantitatieve beveleesdheid van het Salers-ras (die ‘zeer goed’ tot ‘uitstekend’ is en zeker minstens ‘goed’) kan dus nooit een verantwoording zijn van de opname op de uitsluitingslijst. Met betrekking tot de hierboven opgesomde eigenschappen verschilt de Salers volgens verzoekster erg weinig van het West-Vlaams Rood. Beide rassen worden door telers zelfs als substitueerbaar beschouwd. Een mogelijk verschil tussen beide is nog dat het West-Vlaams Rood soms omschreven wordt als een ras met minder kwaliteitsvol vlees en dat het meer een melkkoe is dan de Salers. Zo blijkt uit studies dat bij het Salers-ras een gemiddelde productie van 3.000 l/koe per jaar te verwachten is, terwijl dit bij het West-Vlaams Rood rond de 5.500 l/koe per jaar ligt. Als één van beide rassen dus een groter gevaar oplevert om in plaats van vleeskoe als melkkoe te worden gebruikt (en dus een potentieel groter gevaar voor onterechte subsidie betekent) dan is het wel het West-Vlaams Rood. Daardoor valt het nog minder te begrijpen waarom voor dit ras wel in een uitzondering werd voorzien en niet voor de Salers. Volgens haar wordt hiermee de markt ook afgeschermd, wat een niet-geoorloofd doel is. Door alle Belgische zoogkoehouders van een belangrijke premie uit te sluiten indien zij zich wagen aan Salers-koeien, kan slechts worden besloten dat men dit typisch Franse ras uit België heeft willen weren om op die manier de Belgische producenten en handelaars, die overwegend niet met Salers werken, te beschermen tegen concurrentie uit Frankrijk waar het ras goed ingeburgerd is bij zowel producent als distributie. Meteen werd ook een typisch Belgisch ras (West-Vlaams Rood)

bevoordeeld, gezien het vleestype van dat ras wel in aanmerking komt voor de premie. Dit afschermen van de Belgische/Vlaamse markt is regelrecht in strijd met de vrijheid van goederen en diensten (art. 28 en 56 WVEU). Door op die manier de invoer van zowel levende koeien (voor producenten die met het ras willen starten) als vlees (voor consumenten) vanuit Frankrijk te ontmoedigen, werd door het ministerieel besluit van 15 juni 2015 een verboden maatregel van gelijke werking ingevoerd (art. 34 VWEU). In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat er geen sprake is van handelsbelemmeringen ten opzichte van de Salers-koe, omdat het landbouwers vrij staat dit ras te houden. Door de uitsluiting van de premie is er *de facto* wel degelijk sprake van handelsbelemmeringen ten opzichte van de Salers-koe, omdat voor andere koeien wel een premie kan bekomen worden met alle gevolgen van dien voor de prijszetting in de sector. De uitsluiting van de Salers-koe is ook strijdig met artikel 40, lid 2 VWEU dat bepaalt dat de gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten binnen de Europese Unie elke discriminatie tussen producenten moet uitsluiten. Tot slot acht zij het *a priori* uitsluiten van de Salers-koe ook disproportioneel. Immers, zelfs al zou de opname van de Salers-koe op de verboden lijst er enkel op gericht zijn te vermijden dat een zoogkoeprémie wordt toegekend aan een koe die niet als zoogkoe maar als melkkoe wordt gebruikt, had het volstaan om deze bestemming van de koeien van de premiegerechtigdheid uit te sluiten en niet *a priori* het ras op zich (zonder rekening te houden met de concrete aanwending van het ras) uit te sluiten. De gehanteerde volledige uitsluiting van de Salers-koe, zonder uitzondering voor het vleestype en zonder mogelijkheid om een tegenbewijs te leveren, is dan ook disproportioneel ten aanzien van het nagestreefde doel.

Voor zover de Raad van State dat noodzakelijk acht, vraagt verzoekster om volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie:

“Is de *a priori* uitsluiting door een Lidstaat van een bepaald koeienras en met name de Salers-koe (ongeacht of het om een Salers vleestype gaat of niet) van een zoogkoeienpremieregerechtigdheid in het kader van vrijwillige gekoppelde steun zoals bedoeld in artikel 52 en 53 van Europese Verordening 1307/2013 bestaanbaar met artikel 2 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, artikel 20 en 21 Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie, de artikelen

28, 34, 40 lid 2 & 56 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en van artikel 52, 8 van Verordening (EU) nr. 1307/2013, wanneer een ander vergelijkbaar koeienras (o.a. wat betreft geschiktheid als zoogkoe) en met name het West-Vlaams Rood niet *a priori* wordt uitgesloten, minstens enkel voor het niet-vleestype van dat ras wordt uitgesloten?”

In de memorie van wederantwoord herhaalt verzoekster wat zij eerder heeft uiteengezet. Zij stelt vast dat de verwerende partij geen enkele repliek geeft op het onderdeel van haar enig middel waarin zij aanvoert dat de Salers -koe wel degelijk een zoogkoe is die voldoet aan alle voorwaarden van artikel 43 en 44 van het besluit van 24 oktober 2014 zodat deze niet *a priori* volledig kan worden uitgesloten en dergelijke maatregel niet kan worden beschouwd als een “aanvullende voorwaarde” in de zin van artikel 44, tweede lid, van dat besluit. Zij beklemtoont nog dat zij in het verzoekschrift heeft uiteengezet dat de premiereregeling een onderscheid maakt tussen aan de ene kant een zoogkoehouder die Salers-koeien van het vleestype als zoogkoe houdt en aan de andere kant een zoogkoehouder die West-Vlaams Rood-koeien van het vleestype of enig andere koe (al dan niet vleeskoe) die niet op de lijst werd opgenomen, als zoogkoe houdt. Dat onderscheid is niet pertinent, ongeoorloofd en disproportioneel. Zij wijst er nog op dat artikel 4, derde lid VEU geldt voor alle met overheidsgezag beklede instanties van de lidstaten, zowel de rechterlijke instanties als de administratieve overheden. Dat er geen subsidie wordt toegekend voor de Salers-koe zorgt in de praktijk wel degelijk voor handelsbelemmeringen ten opzichte van de Salers-koe. Voor andere koeien kan immers wel een premie bekomen worden, wat uiteraard gevolgen heeft voor de prijszetting in de sector. De negatieve lijst bevat aldus “rassen die niet gebruikelijk zijn in de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen als betrokken regio”. In de mate de verwerende partij zich daarvoor beroept op de preambule 49 van de verordening (EU) 1307/2013, evenals op artikel 52, leden 3 en 5 ervan toont zij echter helemaal niet aan dat de steun die via de premie voor de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij wordt verleend “noodzakelijk is als stimulans om de huidige productie in de betrokken sectoren of regio’s op peil te houden”. Zij toont niet aan dat de Vlaamse markt die wordt afgeschermd tegen o.m. de Salers-koe “een specifieke landbouwsector is die om economische, sociale of ecologische redenen van groot belang is”. De

voorwaarden van de bepalingen waarnaar de verwerende partij verwijst ter verantwoording van de premiereregeling zijn niet vervuld.

In haar laatste memorie herhaalt verzoekster dat de Salers-koe van het vleestype wordt uitgesloten en de West-Vlaams Rood-koeien van het vleestype niet. Beide rassen zijn vleestypes van gemengde rassen, beide hebben een vergelijkbare beveelsheid en beide worden gebruikt als zoogkoeien. Het enige verschil is dat het ene ras veel voorkomt in Vlaanderen en het andere meer in Frankrijk. Dit is evenwel geen pertinent onderscheid bij het subsidiëren van de zoogkoeienhouderij. Door die uitsluiting van subsidie wordt het vrij verkeer wel degelijk belemmerd en wordt de interstatelijke handel wel degelijk beïnvloed, wat zij verder aan de hand van voorbeelden concreetiseert. Bovendien kan het standpunt niet worden bijgevalen dat geen schending zou voorliggen van artikel 34 VWEU, dat betrekking heeft op kwantitatieve invoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten die verboden zijn. De essentie van een maatregel van gelijke werking is dat dergelijke maatregelen nooit rechtstreeks een beperking op de interstatelijke handel (of grensoverschrijding) tot voorwerp hebben. Het eigene aan een maatregel van gelijke werking is precies dat dit op onrechtstreekse wijze het geval is. Zij herhaalt tot slot dat het standpunt dat een uitsluiting uit de premiereregeling van koeienrassen die niet traditioneel voorkomen in Vlaanderen, kan worden verantwoord op basis van artikel 52, derde lid, van verordening (EU) 1307/2013, niet kan worden bijgevalen. De premiereregeling voor behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij wordt geregeld bij het besluit van 24 oktober 2014 waarbij gebruik is gemaakt van een mogelijkheid die in artikel 52, derde lid, van verordening (EU) 1307/2013 werd gecreëerd om steun te verlenen “in die sectoren of in die regio’s van een lidstaat waar specifieke soorten landbouw of specifieke landbouwsectoren die om economische, sociale of ecologische redenen van groot belang zijn, bepaalde problemen ondervinden”. Meer bepaald besloot de Vlaamse regering om de ‘gespecialiseerde zoogkoeienhouderij’ voor jonge veehouders te ondersteunen. Deze zoogkoeienhouderij is dan de specifieke soort landbouw of specifieke landbouwsector die om economische, sociale of ecologische redenen van groot belang wordt geacht en die bepaalde problemen ondervindt. Wat evenwel *niet* in

artikel 52, derde lid, van de verordening (EU) 1307/2013 staat, is dat bepaalde koeiensoorten steun mag worden verleend en dat die steun aan andere koeiensoorten mag worden ontzegd. Het gaat niet om koeiensoorten, maar om soorten landbouw. Of de zoogkoeienhouderij wordt bedreven met een Franse of een Vlaamse zoogkoe is totaal irrelevant. De sector (soort landbouw, landbouwsector) is niet afhankelijk van het soort zoogkoe. Wanneer alle zoogkoeienrassen subsidiewaardig zijn, speelt het ras duidelijk geen rol bij de te subsidiëren activiteit ‘zoogkoeienhouderij’ en valt het helemaal niet in te zien waarom een ras zoogkoeien (te dezen de Salers) dan niet voor subsidie in aanmerking zou komen. Dat niet alleen rassen van melkkoeien werden uitgesloten in de betrokken lijst, doch eveneens een aantal rassen van het gemengde type en zelfs van het vleestype, bevestigt de discriminerende aard van de lijst. Koeien van het gemengde type en het vleestype zijn bij uitstek rassen die worden gebruikt in de zoogkoeienhouderij. Wanneer men deze rassen uitsluit, dan doet men dit niet omdat ze niet geschikt zouden zijn voor deze soort van landbouw, maar klaarblijkelijk om andere redenen. In het geval van de Salers om een Frans koeienras (dat Franse boeren en vleeshandelaars toegang zou kunnen geven tot de Belgische markt) buiten te houden.

Tot slot herhaalt verzoekster in de laatste memorie dat zij in het inleidend verzoekschrift (in de eerste plaats) heeft opgeworpen dat de volledige uitsluiting van de Salers-koe van de Vlaamse zoogkoeienpremieregeling via het ministerieel besluit van 15 juni 2015 niet kan worden beschouwd als een ‘aanvullende voorwaarde’ in de zin van artikel 44, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014. De Salers-koe is immers wel degelijk een zoogkoe die aan alle voorwaarden van artikel 43 en 44 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014 voldoet, maar ze wordt toch uitgesloten van de premie. Deze grief blijft onbesproken, aldus verzoekster, zowel in het verweer als in het auditoraatsverslag.

11. Nadat de verwerende partij de geschonden geachte bepalingen heeft geciteerd, repliceert zij, wat artikel 2 van het VEU betreft, dat zij niet ziet in welke mate de in deze bepalingen opgesomde waarden van toepassing zijn in het

voorliggende dossier zodat ervan ook geen schending voorligt. Artikel 4, derde lid, van het VEU legt de afspraken tussen lidstaten vast zodat evenmin valt in te zien hoe de verwerende partij deze bepaling zou hebben kunnen schenden. Wat de artikelen 20 en 21 van het Handvest betreft, meent ze dat deze te dezen evenmin van toepassing zijn. Deze bepalingen uit het Handvest zijn specifiek gericht tot alle mensen, ongeacht nationaliteit en woonplaats. Het gaat hierbij voornamelijk om rechten die betrekking hebben op de individuele en collectieve vrijheden, zoals het recht op leven, het verbod van slavernij en dwangarbeid, of het recht op vrijheid en veiligheid. De vermeend geschonden geachte bepalingen hebben betrekking op onder meer rechten van politieke aard, godsdienst of overtuiging, ras, geboorte, nationaliteit, en iedere discriminatie op grond van nationaliteit is verboden. In de bestreden beslissing wordt gemotiveerd dat het voorliggende dossier niet valt onder de uitsluitingsgronden opgenomen in het Handvest (ras, politieke overtuiging, geslacht, enz...) en bijgevolg het aangehaalde argument dat deze artikelen zijn geschonden, niet relevant is. Wat de artikelen 28, 34, 40, lid 2 en 56 van het VWEU betreft stelt de verwerende partij dat deze betrekking hebben op het opleggen van invoerrechten of gelijke heffingen, vrij verkeer van dienstverlening. Het betreft het recht tot het aanbieden van diensten in andere lidstaten dan waar men is gevestigd, en de kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking. Zoals in de bestreden beslissing wordt gemotiveerd zijn geen van de bovenvermelde artikelen geschonden. Het dossier handelt niet over invoerrechten of gelijke heffingen. Er is geen belemmering in het verlenen van een dienst in een andere lidstaat. Er is daarenboven geen sprake van kwantitatieve beperkingen gezien er geen sprake is van de beperking van in- of doorvoer van goederen, noch van maatregelen van gelijke werking. Er is evenmin sprake van handelsbelemmeringen ten opzichte van het specifieke ras van de Salers-koe. Wel integendeel. De Europese Unie heeft volgens de verwerende partij “expliciet toegelaten dat elke lidstaat kan bepalen welk ras zij wenst te ondersteunen”. Het staat de landbouwer volgens de verwerende partij vrij om dit ras te houden. Er wordt geen enkele regel opgelegd die niet toelaat om dit product, zoogkoeien van het Salers-ras, te exploiteren. Verzoekster krijgt er alleen geen subsidie voor en dit in uitvoering van artikel 11, § 1, 2° van het ministerieel besluit van 15 juni 2015.

Evenmin ligt volgens de verwerende partij een schending van artikel 52, lid 8, van de verordening (EU) 1307/2013 voor. Zij stelt daarover in essentie dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de grondslag voor de premie voor behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij, zoals bepaald in artikel 44 van het besluit van 24 oktober 2014 *juncto* het ministerieel besluit van 15 juni 2015 in artikel 4 van het decreet van 28 juni 2013 ligt, dat uitvoering geeft aan artikel 52, lid 3, van de verordening (EU) 1307/2013. De verwerende partij citeert vervolgens het genoemde artikel 52 van verordening (EU) 1307/2013 – zij het dat ze dat doet met inbegrip van het (nochtans met ingang van 1 januari 2015) geschrapte lid 5 en het (nochtans met ingang van 1 januari 2015) vervangen lid 6 (*cfr. supra* punt 8) van die bepaling. Volgens haar blijkt uit de preambule (49) bij die verordening dat de lidstaten de mogelijkheid dienen te krijgen om een deel van hun nationale maximum in een aantal duidelijk omschreven gevallen te gebruiken voor rechtstreekse gekoppelde steun voor bepaalde sectoren of gebieden. De middelen die voor gekoppelde steun mogen worden gebruikt, dienen beperkt te blijven tot een passend niveau, terwijl deze steun alleen mag worden verleend in lidstaten in de specifieke sectoren of regio's die in een bijzondere situatie verkeren, waarin specifieke soorten landbouw of specifieke landbouwsectoren om economische, ecologische en/of sociale redenen van groot belang zijn. Gekoppelde steun mag volgens haar alleen worden verleend voor zover dat “als stimulans noodzakelijk is om de huidige productie in die betrokken sectoren of regio's op peil te houden”. Uit de bestreden beslissing (aangehaald *supra* in punt 3.9) blijkt, aldus de verwerende partij, dat met de lijst van uitgesloten rassen zoals opgesomd in het ministerieel besluit van 15 juni 2015 is beoogd “het toekennen van de premies zoals voorzien in voormeld artikel 52 van de verordening (EU) 1307/2013 en toegelicht in de preambule zoveel mogelijk te richten op de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen, en dit in het kader van de toen aanwezige productie. De negatieve lijst bevat aldus rassen die niet gebruikelijk zijn in de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen als betrokken regio. Uit de motivatie blijkt dat het gemeenschappelijke element van de lijst met uitgesloten rassen het niet gebruikelijk zijn is in de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen”. Bovendien is de regeling zoals de verordening vereist wel degelijk gelijk voor alle begunstigden, nu de voorwaarden specifiek worden bepaald

waaronder een rechtspersoon geacht mag worden in aanmerking te komen voor het ontvangen van de betaling voor jonge landbouwers”. De verwerende partij meent dat “zoals aangetoond” in de bestreden beslissing afdoende is gemotiveerd dat de bezwaren ongegrond zijn op grond van het voormeld geciteerd artikel 52 van de verordening (EU) 1307/2013 met toelichting in de preambule.

In haar laatste memorie wijst de verwerende partij er op dat, anders dan verzoekster dat ziet, het Salers-ras een ander ras is dan het West-Vlaams Rood ras. Waarom welke rassen wel en andere rassen niet in aanmerking komen is volgens de verwerende partij afdoende toegelicht in de bestreden beslissing. Zij herhaalt dat uit de bestreden beslissing ook naar voor komt dat de negatieve lijst uit het ministerieel besluit van 15 juni 2015 “rassen bevat die niet gebruikelijk zijn in de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen als betrokken regio”. Volgens de verwerende partij heeft het Salers-ras onvoldoende beveleedheid om in aanmerking te komen voor de premie. Een schending van het gelijkheidsbeginsel kan niet worden aangetoond. De verwerende partij herhaalt voorts dat volgens haar het dossier niet handelt over invoerrechten of gelijke heffingen. Volgens haar heeft de Europese Unie expliciet toegelaten dat elke lidstaat kan bepalen welke rassen zij wenst te ondersteunen en staat het de landbouwer vrij om de keuze te maken met welk ras deze wenst te exploiteren. Op basis van de preambule (49) bij de verordening (EU) 1307/2013 kan gekoppelde steun alleen worden verleend voor zover dat als stimulans noodzakelijk is om de huidige productie in de betrokken sectoren of regio's op peil te houden zodat hierbij wel degelijk rekening moet worden gehouden met de traditioneel aanwezige rassen van zoogkoeien. Aldus wordt op de eerste plaats de reeds aanwezige landbouw beoogd met de mogelijke premiereregeling. Verzoekster kan niet worden bijgevallen waar zij stelt dat in het genoemde artikel 52, lid 3, niet staat dat aan bepaalde koeiensoorten steun mag worden verleend en aan andere soorten mag worden ontzegd, noch in haar standpunt dat het in artikel 52, lid 3, niet zou gaan om koeiensoorten maar om soorten landbouw, en de landbouwsector niet afhankelijk zou zijn van het soort zoogkoe. De verwerende partij herhaalt dat met het opstellen van een lijst met uitgesloten rassen is beoogd om het toekennen van de premie zoveel mogelijk te richten op de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in

Vlaanderen, een sector die de Vlaamse overheid heeft wensen te behouden. Uit de bestreden beslissing blijkt dat niet alleen rassen van melkkoeien worden uitgesloten in de betrokken lijst, net zoals een aantal rassen van het gemengde type en het vleestype waarbij het gemeenschappelijke element tussen al deze rassen is het “niet gebruikelijk zijn in de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen”. Het is evenmin zo dat het Salers-ras het enige ras is dat wordt uitgesloten.

Beoordeling

12. Met de premiereregeling voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij heeft de Vlaamse regelgever gebruik gemaakt van de in de artikel 52 (en volgende) van de verordening (EU) 1307/2013 aan de lidstaten verstrekte mogelijkheid om vrijwillige gekoppelde steun te verlenen voor onder andere de sector van het rundvlees.

Het te dezen relevante artikel 52 van de verordening (EU) 1307/2013 dat de algemene voorschriften inzake vrijwillige gekoppelde steun omvat – zoals het luidt op het ogenblik van de bestreden beslissing –, bepaalt:

“Artikel 52

Algemene voorschriften

1. De lidstaten kunnen landbouwers onder de in dit hoofdstuk gestelde voorwaarden gekoppelde steun verlenen (in dit hoofdstuk ‘gekoppelde steun’ genoemd).
2. Gekoppelde steun kan worden verleend voor de volgende sectoren en teelten: granen, oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen, zaaddragende leguminosen, vlas, hennep, rijst, noten, zetmeelaardappelen, melk en zuivelproducten, zaaizaad, schapen- en geitenvlees, rundvlees, olijfolie, zijderupsen, gedroogde voedergewassen, hop, suikerbieten, suikerriet en cichorei, groenten en fruit, en hakhout met korte omlooptijd.
3. Gekoppelde steun mag alleen worden verleend in die sectoren of in die regio's van een lidstaat waar specifieke soorten landbouw of specifieke landbouwsectoren die om economische, sociale of ecologische redenen van groot belang zijn, bepaalde problemen ondervinden.
4. In afwijking van lid 3 mag gekoppelde steun ook worden verleend aan landbouwers, die:
 - a) op 31 december 2014 beschikken over betalingsrechten die overeenkomstig titel III, hoofdstuk 3, afdeling 2, en artikel 71 *quaterdecies* van Verordening (EG) nr. 1782/2003 en overeenkomstig artikel 60 en artikel 65, vierde lid, van Verordening (EG) nr. 73/2009 waren toegekend; en

b) geen subsidiabele hectaren ter beschikking hebben voor de activering van betalingsrechten in het kader van de in titel III, hoofdstuk 1, van deze verordening bedoelde basisbetalingsregeling.

[5. geschrapt door verordening 2017/2393, met inwerkingtreding op 1 januari 2015: zie nog hierna onder punt 13].

6. Gekoppelde steun is een productiebeperkingsregeling in de vorm van een jaarlijkse betaling op basis van vaste arealen en opbrengsten of een vast aantal dieren, die de financiële maxima in acht neemt welke door de lidstaten voor iedere maatregel worden bepaald en ter kennis van de Commissie worden gebracht.

7. In het geval van een rechtspersoon of een groep van natuurlijke of rechtspersonen kunnen de lidstaten de in lid 6 bedoelde kwantitatieve grenzen toepassen op het niveau van de leden van die rechtspersonen of groepen, indien het nationale recht bepaalt dat de individuele leden rechten en verplichtingen hebben die vergelijkbaar zijn met die van individuele landbouwers die de status van bedrijfshoofd hebben, met name wat hun economische, sociale en belastingsstatus betreft, mits zij hebben bijgedragen tot de versterking van de landbouwstructuren van de betrokken rechtspersonen of groepen.

8. Gekoppelde steun die op grond van dit artikel wordt verleend, is verenigbaar met andere maatregelen en -beleidslijnen van de Unie.

9. Teneinde een efficiënt en gericht gebruik van de middelen van de Unie te waarborgen en dubbele financiering in het kader van andere, soortgelijke steuninstrumenten te voorkomen, is de Commissie bevoegd om overeenkomstig artikel 70 gedelegeerde handelingen vast te stellen waarin het volgende wordt vastgelegd:

a) de voorwaarden voor de verlening van gekoppelde steun;

b) de samenhang met andere maatregelen van de Unie, alsmede de cumulatie van steun.

10. De Commissie is bevoegd om overeenkomstig artikel 70 gedelegeerde handelingen tot aanvulling van deze verordening vast te stellen met betrekking tot maatregelen om te vermijden dat begunstigden van vrijwillige gekoppelde steun nadeel ondervinden van structurele onevenwichtigheden op de markt in een sector. Die gedelegeerde handelingen kunnen de lidstaten toestaan te besluiten dat de betaling van dergelijke steun kan worden voortgezet tot en met 2022 op basis van de productie-eenheden waarvoor in een eerdere referentieperiode vrijwillige gekoppelde steun is verleend”.

Artikel 53 van diezelfde verordening bevat de financiële bepalingen inzake de vrijwillige gekoppelde steun, artikel 54 voorziet in kennisgeving door de lidstaten van de maatregelen die zij nemen aan de Europese Commissie waarbij deze kennisgeving “informatie bevat over de beoogde regio’s, de gekozen soorten landbouw of sectoren en de hoogte van de te verlenen steun”.

13. Artikel 52, lid 5 dat bepaalde dat gekoppelde steun alleen mag worden verleend “voor zover dat noodzakelijk is als stimulans om de huidige productie in de betrokken sectoren of regio’s op peil te houden” en artikel 52, lid 6 dat in zijn oorspronkelijke versie bepaalde dat gekoppelde steun wordt verleend

“in de vorm van een jaarlijkse betaling, binnen afgebakende kwantitatieve grenzen en op basis van vaste arealen en opbrengsten of een vast aantal dieren” werden *geschrapt* (lid 5) respectievelijk *vervangen* (lid 6) met ingang van 1 januari 2015. Deze wijzigingen zijn doorgevoerd bij artikel 3, lid 11, van de verordening (EU) 2017/2393 van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2017 ‘tot wijziging van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (Elfpo), (EU) nr. 1306/2013 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1307/2013 tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, (EU) nr. 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en (EU) nr. 652/2014 tot vaststelling van bepalingen betreffende het beheer van de uitgaven in verband met de voedselketen, diergezondheid en dierenwelzijn, alsmede in verband met plantgezondheid en teeltmateriaal’ (hierna: verordening (EU) 2017/2393).

Zij strekken ertoe zo blijkt uit overweging 49 van de verordening (EU) 2017/2393 “de verantwoordelijkheden van de lidstaten met betrekking tot het productiebeperkende karakter van vrijwillige gekoppelde steun te verduidelijken” en dat “aangezien de herformulering [lees: de schrapping van lid 5 respectievelijk de vervanging van lid 6] een weerspiegeling vormt van de huidige praktijk, sinds 1 januari 2015, met betrekking tot de betrokken bepalingen het passend is deze van toepassing te maken vanaf aanvraagjaar 2015”.

14. In het verzoekschrift bij de toelichting van haar enig middel (*cfr. supra* punt 10) voert verzoekster in eerste instantie aan dat de volledige uitsluiting van de Salers-koe zoals is voorzien in de bijlage (punt 19°) bij artikel 11 van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 bezwaarlijk kan worden beschouwd als een ‘aanvullende voorwaarde’ in de zin van artikel 44, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014 omdat de Salers-koe, zoals blijkt uit de door haar bijgebrachte stavingstukken, wel degelijk een zoogkoe is die aan alle

voorwaarden van de artikelen 43 en 44 van het besluit van 24 oktober 2014 voldoet, maar desalniettemin van de premie wordt uitgesloten.

De verwerende partij reageert niet specifiek op het punt van de strijdigheid van punt 19° van deze bijlage met de artikelen 43 en 44 van het besluit van 24 oktober 2014 doch repliceert in de memorie van antwoord dat uit de bestreden beslissing blijkt “dat de grondslag voor de premie voor behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij, zoals bepaald in artikel 44 van het voormeld Besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 *juncto* het voormeld geciteerd MB van 15 juni 2015, ligt in artikel 4 Decreet Landbouw en Visserij dd. 28 juni 2013 dat uitvoering geeft aan artikel 52, lid 3, van Verordening (EU) nr. 1307/2013”. Voorts meent ze dat voor het uitsluiten van het Salers-ras voor de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij kan worden gerefereerd naar artikel 52, lid 3 en 5 van de verordening (EU) 1307/2013 en de eraan voorafgaande preambule 49. Volgens haar wordt met de uitsluiting beoogd de premies zoveel mogelijk te richten op de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen “in het kader van de toen aanwezige productie” en, dus, met uitsluiting van “rassen die niet gebruikelijk zijn in de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen”.

15. De premiereregeling voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij wordt, zoals verzoekster terecht aangeeft, geregeld bij het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014 en het op grond daarvan genomen ministerieel besluit van 15 juni 2015 dat er (nadere) uitvoering aan verleent.

Voor de voorliggende zaak is relevant dat krachtens artikel 44, eerste lid, van het besluit van 24 oktober 2014 aan gespecialiseerde veehouders of jonge veehouders die op hun bedrijf zoogkoeien houden een premie kan worden toegekend voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij en dat de premie per jaar en per veehouder wordt toegekend binnen een individueel maximum. Volgens artikel 44, tweede lid, 1° van datzelfde besluit kan de minister “aanvullende voorwaarden opleggen waaraan de zoogkoeien en het veebeslag dat

wordt gebruikt voor het opkweken van kalveren bestemd voor de productie van runderen, moeten voldoen om voor de premiereregeling in aanmerking genomen te worden”. Artikel 43, 3° van dat besluit bepaalt dat onder “zoogkoe” wordt verstaan het “vrouwelijk rund van het vleestype, geïdentificeerd conform het koninklijk besluit van 23 maart 2011 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en in Sanitel geregistreerd, dat een kalf heeft voortgebracht van het vleestype, en dat behoort tot een veebeslag dat wordt gebruikt voor het opkweken van kalveren bestemd voor de productie van runderen van superieure tot goede bevruchtbaarheid”.

Het betwiste artikel 11, § 1, 2° van het ministerieel besluit bepaalt dat met toepassing van artikel 44 van het besluit van 24 oktober 2014 alleen zoogkoeien als vermeld in artikel 43, 3°, van het voormelde besluit, in aanmerking komen voor de premie *op voorwaarde* dat “ze niet [behoren] tot de rassen, vermeld in de bijlage die bij dit besluit is gevoegd. Als ze verkregen zijn door een kruising met één of meer rassen als vermeld in de voormelde bijlage, moeten die zoogkoeien nog voor meer dan de helft behoren tot een vleesras dat niet voorkomt op de lijst, vermeld in de voormelde bijlage”.

In punt 19° van die bijlage wordt Salers vermeld als een van de (uitgesloten) runderrassen, vermeld in artikel 11, § 1.

16. De Raad van State merkt daarbij op dat uit de aanhef van het besluit van 24 oktober 2014 blijkt dat het mede is genomen op grond van artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 waarbij de Vlaamse regering wordt gemachtigd binnen de bevoegdheden, vermeld in artikel 6, § 1, V, en artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1 van dat decreet – waaronder 3° het houden, kweken of fokken van dieren bestemd voor menselijk gebruik, het plattelandsbeheer of ten dienste van de landbouw, tuinbouw of visserij – en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten “alle maatregelen [te] nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten die het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid vorm geven”.

Ook uit het door de verwerende partij bijgebrachte advies nr. 57.274/3 van 15 april 2015 van de afdeling Wetgeving van de Raad van State bij het ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 15 juni 2015 blijkt dat ervoor rechtsgrond wordt geboden door de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014 – te dezen meer bepaald artikel 44, tweede lid, 1°, ervan – waarbij de minister wordt gemachtigd “aanvullende voorwaarden op [te] leggen waaraan de zoogkoeien en het veebeslag dat wordt gebruikt voor het opkweken van kalveren bestemd voor de productie van runderen, moeten voldoen om voor de premiereregeling in aanmerking genomen te worden”. Voor deze bepaling van het besluit van de Vlaamse regering wordt op zijn beurt rechtsgrond “gezocht” in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2014 (*cfr.* opmerkingen 3.1 en 3.2 van het advies nr. 57.274/3 van 15 april 2015).

Wat echter die door het besluit van 24 oktober 2014 verleende delegatie(s) aan de minister betreft (en waarop de te dezen betwiste lijst is gesteund), verwijst de afdeling Wetgeving in haar advies nr. 57.274/3 van 15 april 2015 naar haar (eerdere) advies 56.585/1/V van 27 augustus 2014 over het ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014. In opmerking 5 van laatstgenoemd advies nr. 56.585/1/V herinnert de afdeling Wetgeving er de verwerende partij aan dat volgens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn *in beginsel* een zaak van de regering is. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Vlaamse regering verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, zijn weliswaar geoorloofd op grond van artikel 69 van die bijzondere wet, maar dan enkel voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van (aanvullende) uitvoeringsmaatregelen van *bijkomstige of detailmatige aard*.

Dit zou het geval zijn indien ingevolge de toepasselijke Europese rechtsregels de beleidsruimte van de minister dermate beperkt is dat de ontworpen delegaties alsnog als louter bijkomstig of detailmatig kunnen worden beschouwd; dit is echter *niet* het geval indien, zoals te dezen, zo kan worden

gelezen in het advies nr. 56.585/1/V, die beleidsruimte kan leiden “tot niet-verwaarloosbare herverdelende effecten” (zoals steunverlening in het kader van productiebeperkende maatregelen - *cfr. supra* artikel 52, lid 6 verordening (EU) 21307/2013).

Immers, op grond van artikel 52 van de verordening (EU) 1307/2013 beschikt de lidstaat (alhier het bevoegde Vlaamse Gewest) net over een beleidsvrijheid waarbinnen het belangrijke beleidskeuzes kan maken, te dezen wat de toekenning van vrijwillige, gekoppelde steun betreft. In haar advies nr. 56.585/1/V van 27 augustus 2014 merkt de afdeling Wetgeving nog op (opmerkingen 3.2 en 3.3) dat wanneer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die het Europese juridisch kader aan de lidstaten biedt om belangrijke eigen beleidskeuzes te maken, hetzij voor hun gehele grondgebied, hetzij voor bepaalde regio's, het daarbij vaak gaat om keuzes met belangrijke herverdelende effecten waarbij de gevolgen van de teruglopende totale enveloppe slechts voor sommige categorieën landbouwers kan worden gecompenseerd, en enkel ten koste van andere landbouwers. Ter illustratie van die belangrijkste eigen beleidskeuzes die de Vlaamse regering voor ogen heeft, wordt in het advies gewezen op “de keuze om te blijven voorzien in een relatief omvangrijke vorm van gekoppelde steun, met name ter ondersteuning van de rundveeteelt”.

In het licht van wat hiervoor is uiteengezet volgt dat de delegatie aan de minister om op grond van artikel 44, tweede lid, 1°, van het besluit van 24 oktober 2014 “aanvullende voorwaarden” op te leggen – grondwetsconform – moet worden geïnterpreteerd in die zin dat die aanvullende voorwaarden slechts betrekking kunnen hebben op maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard zonder dat deze voorwaarden het wezen zelf van (het voorwerp van) de premiereregeling kunnen wijzigen, laat staan deze door de Vlaamse regering uitgewerkte regeling wezenlijk kunnen beperken door bepaalde (rassen) zoogkoeien *a priori* en op algemene wijze uit te sluiten ook al zouden deze zoogkoeien beantwoorden aan de definitie van zoogkoe zoals die in artikel 43 van het besluit van 24 oktober 2014 is vastgelegd.

Dat overigens de Vlaamse decreetgever ter zake niet zelf de essentiële beleidskeuzen heeft gemaakt, wat hem nochtans toekwam, verandert daaraan uiteraard niets.

17. Concreet, vindt de gekoppelde steun uitwerking in de artikelen 42 en volgende van het besluit van 24 oktober 2014 en, meer bepaald voor wat de premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij betreft, in artikel 43 tot 50 van datzelfde besluit. Artikel 42, 1°, bepaalt dat met toepassing van artikel 53 van de verordening (EU) 1307/2013 jaarlijks 10% van de enveloppe voor rechtstreekse betalingen wordt bestemd voor een premie voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij. Voorts bepaalt het te dezen relevante artikel 44, eerste lid, van datzelfde besluit dat “aan gespecialiseerde veehouders of jonge veehouders die op hun bedrijf zoogkoeien houden een premie [kan] worden toegekend voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij. De premie wordt per jaar en per veehouder toegekend binnen een individueel maximum. Artikel 44, tweede lid, 1°, laat het over aan de minister die “1° aanvullende voorwaarden [kan] opleggen waaraan de zoogkoeien en het veebeslag dat wordt gebruikt voor het opkweken van kalveren bestemd voor de productie van runderen, moeten voldoen om voor de premiereregeling in aanmerking genomen te worden”. Daarbij bepaalt artikel 43 van datzelfde besluit ondubbelzinnig dat wordt verstaan onder “1° gespecialiseerde veehouder”: een landbouwer met een veebeslag dat minstens twintig zoogkoeien bevat” en onder “3° zoogkoe”: [het] vrouwelijk rund van het vleestype, geïdentificeerd conform het koninklijk besluit van 23 maart 2011 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en in Sanitel geregistreerd, dat een kalf heeft voortgebracht van het vleestype, en dat behoort tot een veebeslag dat wordt gebruikt voor het opkweken van kalveren bestemd voor de productie van runderen van superieure tot goede bevruchtbaarheid”.

Uit niets blijkt, dat wil zeggen noch uit het decreet, noch uit het besluit van de Vlaamse regering van 24 oktober 2014, nog uit enig door de verwerende partij bijgebracht stuk, dat bij de bevoegde regelgever de bedoeling zou hebben voorgelegen om de premie voor het behoud van de gespecialiseerde

zoogkoeienhouderij te beperken, laat staan bij wijze van algemene maatregel, tot het fokken en zogen van koe-rassen die, zoals de verwerende partij in haar procedurestukken wil beargumenteren, behoren tot de “traditioneel aanwezige rassen” of “rassen die gebruikelijk zijn” in de “gespecialiseerde zoogkoeienhouderij in Vlaanderen als betrokken regio” waaromtrent overigens elke feitelijke informatie ontbreekt. De Raad van State merkt daarbij op dat krachtens artikel 43 van het besluit van 24 oktober 2014 wanneer een zoogkoe een vrouwelijk rund van het vleestype is, geïdentificeerd conform het koninklijk besluit van 23 maart 2011 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en in Sanitel geregistreerd, dat (reeds) een kalf heeft voortgebracht van het vleestype, en dat behoort tot een veebeslag dat wordt gebruikt voor het opkweken van kalveren bestemd voor de productie van runderen van superieure tot goede beveleesdheid, deze voor de premiereregeling in aanmerking komt, zonder dat daarin enige absolute uitsluiting op grond van het koe-ras of herkomst is opgenomen. Hieruit mag, zoals verzoekster aangeeft, worden afgeleid dat de interne regelgever, gebruik makend van de mogelijkheid die artikel 52 van de verordening (EU) 1307/2013 biedt, een specifieke soort landbouw of specifieke landbouwsector beoogde te beschermen, te dezen de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij met het oog op de productie van runderen van superieure tot goede beveleesdheid, los van het koe-ras nu daaraan – behoudens in het ministerieel besluit – nergens wordt gerefereerd.

18. Het bij wijze van algemene maatregel *a priori* en op absolute wijze uitsluiten van een welbepaald of welbepaalde koe-rassen kan niet worden aangezien als een “aanvullende voorwaarde” van bijkomstige of detailmatige aard in de zin zoals hiervoor is uiteengezet. Deze aanvullende voorwaarde dan wel beperkende maatregel betreft immers het toepassingsgebied zelf en dus het wezen *cq.* de kern van de premiereregeling die niet kan worden ingepast in de artikelen 43 en 44 van het besluit van 24 oktober 2024 zodat het betwiste punt 19° van de bijlage vermeld in artikel 11, § 1, 2° van het ministerieel besluit van 15 juni 2015 wegens strijdigheid met (een grondwetsconforme lezing van) de artikelen 43 en 44 van het besluit van 24 oktober 2014 op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten.

De verwerende partij kon er in de bestreden beslissing dan ook niet mee volstaan (als determinerend motief) te verwijzen naar de lijst van uitgesloten rassen om de bezwaren van verzoekster af te wijzen (schending van het motiveringsbeginsel), wat des te meer geldt nu zij zelf in de bestreden beslissing stelt dat op die lijst ook rassen van het vleestype zijn opgenomen zonder dat uit de bestreden beslissing blijkt waarom Salers niet beantwoordt aan de zoogkoe als gedefinieerd in artikel 43 van het besluit van 24 oktober 2014, ondanks de door verzoekster bijgebrachte stavingsstukken.

19. Het enig middel is in de aangegeven mate gegrond.

20. Gelet op de bovenstaande vaststellingen kan niet worden ingezien op welke wijze het stellen van de voorgestelde prejudiciële vraag nog tot een ander oordeel zou kunnen leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt de (niet-gedateerde) als “documentnr: 20200723-3613-13” elektronisch ondertekende beslissing van het afdelingshoofd van de afdeling Inkomenssteun van het departement Landbouw en Visserij van de Vlaamse overheid waarbij de bezwaarschriften van verzoekster van 30 oktober 2019, 5 november 2019 en 25 februari 2020 tegen de herleiding, terugvordering en uitsluiting van de premies voor het behoud van de gespecialiseerde zoogkoeienhouderij voor de campagnes 2016, 2017, 2018 en 2019, zijn afgewezen.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verzoekster.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de identiteit van verzoekster niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zesentwintig juni tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

Geert Debersaques,	kamervoorzitter,
Chantal Bamps,	staatsraad,
Kaat Leus,	staatsraad,
bijgestaan door	
Johan Pas,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Johan Pas

Geert Debersaques