

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.029/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 augustus 2005 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 14 oktober 2005, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "betreffende de vaststelling van de modaliteiten van het besluit van de Vlaamse Regering tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers", heeft op 4 oktober 2005 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP.

2.1. In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (ook Midterm Review - MTR - genoemd) voorziet Verordening (EG) nr. 1782/2003 ¹ in een bedrijfstoeslagregeling voor landbouwers. Deze regeling is nader uitgewerkt in de Verordeningen (EG) nr. 795/2004 ², nr. 796/2004 ³ en nr. 1973/2004 ⁴.

-
- (1) Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en houdende wijzigingen van de Verordeningen (EEG) nr. 2019/93, (EG) nr. 1452/2001, (EG) nr. 1453/2001, (EG) nr. 1454/2001, (EG) nr. 1868/94, (EG) nr. 1251/1999, (EG) nr. 1254/1999, (EG) nr. 1673/2000, (EEG) nr. 2358/71 en (EG) nr. 2529/2001.
- (2) Verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers.
- (3) Verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers.
- (4) Verordening (EG) nr. 1973/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad met betrekking tot de bij de titels IV en IVbis van die verordening ingestelde steunregelingen en het gebruik van braakgelegde grond voor de productie van grondstoffen.

.../...

De inkomenssteun aan de landbouwers wordt grotendeels ontkoppeld van de productie. Voortaan worden er toeslagrechten toegekend. Een landbouwer ontvangt een toeslagrecht per hectare dat wordt berekend door het referentiebedrag te delen door het gemiddelde aantal van alle hectaren die in de referentieperiode recht hebben gegeven op rechtstreekse betalingen. Het referentiebedrag is het gemiddelde over drie jaar van het totaalbedrag aan toeslagen dat aan de landbouwer voor elk kalenderjaar van de referentieperiode is verleend op grond van steunregelingen. De referentieperiode omvat de kalenderjaren 2000, 2001 en 2002.

Het Europees gemeenschappelijk landbouwbeleid laat een aantal keuzes aan de lidstaten over. Het Vlaams Gewest opteert ervoor om de hervorming vanaf 2005 door te voeren en dit met een in belangrijke mate ontkoppelde regeling. Er blijven nog slechts een beperkt aantal uitzonderingen bestaan waarin de steun gekoppeld is aan de productie.

2.2. Het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoeslagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden, maakt de toepassing van de voornoemde verordeningen mogelijk en stelt, met andere woorden, de bepalingen vast voor de invoering van de bedrijfstoeslagregeling.

2.3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit beoogt de nadere regelen vast te stellen voor de uitvoering van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering.

Het ontwerp bepaalt daartoe in artikel 1 een aantal definities. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt wanneer en hoe de verzamelaanvraag moet worden ingediend. Het indienen van de verzamelaanvraag geldt als aanvraag tot vaststelling van de definitieve gewone toeslagrechten, de braakleggingstoelagerechten en de speciale toeslagrechten (artikel 3). Voorts wordt in de artikelen 4 tot 11 de activering geregeld van respectievelijk de gewone toeslagrechten, de braakleggingstoelagerechten en de speciale toeslagrechten. Tenslotte bevatten de artikelen 12 en 13 een sanctieregeling, en artikel 14 een inwerkingtredingsbepaling.

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

In casu is het voorliggende ontwerp op 4 juli 2005 besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouw. Het blijkt echter niet dat die interministeriële conferentie zelf het dossier onderzocht heeft of dat de notulen van de permanente werkgroep door de interministeriële conferentie goedgekeurd zijn ⁵.

Zolang de interministeriële conferentie zich niet zelf heeft ingelaten met het ontwerp, weze het door een goedkeuring van het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van het voornoemde artikel 6, § 3bis, 5°, niet voldaan.

RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

4. Volgens de gemachtigde ambtenaar vindt het ontworpen ministerieel besluit rechtsgrond in artikel 5 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 ⁶.

⁽⁵⁾ Met betrekking tot de definitieve goedkeuring heeft de gemachtigde ambtenaar het volgende medegedeeld: "Het definitieve verslag (en goedkeuring) van de Interministeriële Conferentie voor Landbouwbeleid wordt begin september verwacht na de eerste nieuwe samenkomst van deze conferentie. Dit verslag wordt U zo snel mogelijk nabezorgd".

⁽⁶⁾ Dit besluit vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Deze bepaling machtigt de Koning (thans: de Vlaamse Regering) om ten aanzien van de in deze wet bedoelde producten alle maatregelen te nemen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, thans de artikelen 36 en 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Dit artikel 5 luidt als volgt:

"De verzamelaanvraag, bedoeld in artikel 12, lid 1, van verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie, is de basis voor:

- 1° de aanvraag tot definitieve vaststelling van de toeslagrechten;
- 2° de activering van de toeslagrechten;
- 3° de aanvraag voor andere in titel IV, bijlage I en V van de verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad vermelde oppervlaktegebonden steunregelingen.

Om in aanmerking te komen voor het indienen van de verzamelaanvraag moet voldaan zijn aan de vereiste van autonoom beheer. Dit teneinde geen kunstmatige voorwaarden te creëren om een voordeel te verkrijgen dat in strijd is met de doelstellingen van de steunregeling in toepassing van artikel 29 van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad.

De minister bepaalt de verdere modaliteiten verbonden aan het indienen van de verzamelaanvraag".

Die machtiging aan de minister heeft een veeleer beperkte draagwijdte, in die zin dat ze alleen betrekking heeft op de praktische modaliteiten voor het indienen van de aanvraag, en niet op inhoudelijke voorwaarden waaraan de bedoelde aanvraag moet voldoen⁷.

Behoudens de artikelen 2 en 3 van het ontwerp, kunnen de andere bepalingen ervan niet worden ingepast in de voornoemde machtiging. Die ontworpen bepalingen hebben immers betrekking op de activering van respectievelijk de gewone toeslagrechten, de braakleggingstoelagen en de speciale toeslagrechten, waarbij inzonderheid een regeling wordt getroffen met betrekking tot de onderhoudsvoorwaarden van uit productie genomen bouwland en tot het onderhoud van uit productie genomen bouwland in het kader van een verbintenis faunabraak. Dergelijke bepalingen betreffen dus niet de praktische modaliteiten voor het indienen van de bedoelde aanvraag.

⁽⁷⁾ Zie advies nr. 38.465/3 van 23 juni 2005 over het ontwerp dat geleid heeft tot het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005.

De conclusie is dan ook dat de artikelen 4 tot 13 van het ontworpen ministerieel besluit de nodige rechtsgrond ontberen.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

W. DEROOVER