

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.033/3
VAN 5 FEBRUARI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 23 januari 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "tot wijziging van het ministerieel besluit van 15 maart 2006 betreffende het autonome beheer van land- en tuinbouwbedrijven en het kunstmatig creëren van betalingsvoorwaarden", heeft 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe enkele wijzigingen aan te brengen in het ministerieel besluit van 15 maart 2006 betreffende het autonome beheer van land- en tuinbouwbedrijven en het kunstmatig creëren van betalingsvoorwaarden (hierna: het ministerieel besluit).

In de eerste plaats worden een aantal begrippen gewijzigd die in het ministerieel besluit worden gebruikt en worden een aantal nieuwe begrippen toegevoegd (artikel 1). Daarnaast worden de voorwaarden betreffende het autonoom beheer gewijzigd (artikel 2), alsmede de regeling betreffende de controle op de naleving van die voorwaarden (artikel 3). Ten slotte worden de bepalingen betreffende de verwittigingsbrief, de voortgangscontrole en de ambtshalve samenvoeging opgeheven (artikel 4) en worden de bepalingen gewijzigd betreffende het kunstmatig creëren van betalingsvoorwaarden (artikel 5).

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 2, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 houdende bepalingen tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het

.../...

landbouwbeleid. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 4, § 4, van het decreet van 22 december 2006 houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid (hierna: het decreet).

3.2. Voor artikel 4 van het ontwerp, waarbij voorzien wordt in de opheffing van de artikelen 7 tot 12 van het ministerieel besluit, die regels bevatten betreffende de verwittigingsbrief, de voortgangscontrole en de ambtshalve samenvoeging, kan de juridische grondslag worden gevonden in artikel 5, § 2, derde lid, van het decreet en in artikel 3 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007, die thans zelf met betrekking tot die aangelegenheden in een sluitende regeling voorzien, zodat de bepalingen uit het ministerieel besluit daaromtrent hun rechtsgrond verliezen (zie opmerking 12.2) en bijgevolg dienen te worden opgeheven.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

4. Het eerste lid van de aanhef dient te worden weggelaten. De aldaar vermelde wet van 28 maart 1975 biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

5. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerkingen 3.1 en 3.2), dient in het tweede lid van de aanhef (dat het eerste lid wordt) de verwijzing naar artikel 4, § 3, van het decreet te worden weggelaten, en dient te worden verwezen naar de artikelen 4, § 4, en 5, § 2, derde lid, van het decreet.

6. De in het derde lid tot het zesde van de aanhef vermelde verordeningen zijn niet noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen wijzigingen. Die leden worden dan ook beter worden weggelaten uit de aanhef.

7. Rekening houdend met opmerking 3.2., dient in het zevende lid van de aanhef (dat het tweede lid wordt) ook te worden verwezen naar artikel 3 van het aldaar vermelde besluit.

Artikel 1

8. Bij artikel 1 worden in het ministerieel besluit een aantal bepalingen ingevoegd, waarin begrippen worden gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt ¹.

Nu verschillende van die begrippen een loutere overname zijn van begrippen uit het voornoemde decreet van 22 december 2006, dient bij elk van die begrippen uitdrukkelijk te worden verwezen naar de betrokken decreetsbepaling om de aard van de betrokken bepaling herkenbaar te houden ("overeenkomstig artikel ... van het decreet ..., ...").

Artikel 2

9. In de ontworpen bepalingen die bij artikel 2 worden ingevoegd in artikel 5 van het ministerieel besluit, worden herhaaldelijk regels verwerkt die afkomstig zijn uit het decreet ².

Alhoewel in beginsel vermeden moet worden dat in een uitvoeringsbesluit regels van hogere rang worden overgenomen, kan zulks soms ter wille van de leesbaarheid van de tekst verantwoord zijn. Vereist is dan wel dat duidelijk wordt

⁽¹⁾ Zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 1, 10/, van het ministerieel besluit, dat een overname is van artikel 2, 18/, van het decreet, het ontworpen artikel 1, 13/ en 14/, van het ministerieel besluit, dat een overname is van artikel 2, respectievelijk 9/ en 8/, van het decreet, en het ontworpen artikel 1, 16/, dat een overname is van artikel 2, 17/, van het decreet.

⁽²⁾ Zie bijvoorbeeld het ontworpen artikel 5, 4/, dat een overname is van artikel 4, § 3, 5/, van het decreet, het ontworpen artikel 5, 5/, dat een parafrasering is van artikel 4, § 3, 3/, van het decreet, en het ontworpen artikel 5, 6/, dat een parafrasering is van artikel 4, § 3, 4/, van het decreet.

aangegeven dat de betrokken bepaling niet meer inhoudt dan de bevestiging van een regel van hogere rang, om te vermijden dat later uit het oog zou verloren worden dat de minister niet bevoegd is om de draagwijdte van die regel te wijzigen ("overeenkomstig artikel ... van het decreet ..., ...").

Artikel 2 van het ontwerp dient gelet hierop te worden herwerkt.

10. Bij artikel 2, 3/, van het ontwerp wordt artikel 5, 2/, inleidende zin, van het ministerieel besluit gewijzigd, waardoor ook de echtgenoten die gehuwd zijn met algehele gemeenschap van goederen, geacht kunnen worden een afzonderlijk bedrijf uit te baten, mits naleving van bepaalde voorwaarden.

Zo mogen bijvoorbeeld luidens artikel 5, 2/, a), van het ministerieel besluit, elk van de echtgenoten geen arbeid verrichten die bijdraagt tot de werking van het bedrijf ten voordele van de andere echtgenoot.

Zoals ook door de inspecteur van financiën is opgemerkt in zijn advies van 17 december 2007, rijst de vraag hoe echtgenoten die zijn gehuwd onder het stelsel van algehele gemeenschap van goederen, toch elk afzonderlijk een bedrijf kunnen uitbaten.

Hierover om toelichting gevraagd heeft de gemachtigde onder meer het volgende geantwoord:

"Algehele gemeenschap en arbeid

Bij het huwelijkstelsel met algehele gemeenschap van goederen vallen alle productiemiddelen onder de gemeenschap. Ook arbeid valt bijgevolg onder de gemeenschap. De Inspecteur van Financiën geeft bijgevolg correct aan dat *"bij algehele gemeenschap van goederen elke arbeid van één der echtgenoten, die bijdraagt tot de werking van zijn/haar eigen bedrijf, steeds ten voordele is van de andere echtgenoot omdat de andere echtgenoot voor de helft eigenaar is van de gemeenschap"*.

Echter, autonoom beheer moet bekeken worden vanuit het perspectief van de bedrijven van de echtgenoten en niet vanuit het perspectief van de personen-echtgenoten. Door de zin van de Inspecteur als volgt aan te passen, wordt het duidelijker:

Bij algehele gemeenschap van goederen kan, ondanks het feit dat de andere echtgenoot voor de helft eigenaar is van de gemeenschap, elke arbeid van één der

.../...

echtgenoten, die bijdraagt tot de werking van zijn/haar eigen bedrijf, gescheiden worden van het bedrijf van de andere echtgenoot.

Dus, hoewel alle productiemiddelen steeds van beide echtgenoten zijn bij algehele gemeenschap van goederen, kunnen deze productiemiddelen in praktijk onderling verdeeld worden tussen de bedrijven. De bepaling in punt 2/ werd volledigheidshalve opgenomen in het ministerieel besluit om landbouwers in dergelijke situatie toch de mogelijkheid te geven om 2 aparte bedrijven op te richten. In praktijk zullen dit bedrijven zijn die twee totaal verschillende takken van de landbouw beslaan (vb. een melkveebedrijf en een tuinbouwbedrijf). Vaak zullen landbouwers in deze situatie er voor kiezen om één van beide bedrijven tot een rechtspersoon om te vormen zodat de voorwaarden in punt 2/ niet van toepassing zijn voor hen".

Uit de toelichting van de gemachtigde blijkt dat voor de toepassing van de ontworpen regeling, en dus bij de beoordeling of de voorwaarden van het autonome beheer zijn vervuld, dient te worden uitgegaan van een feitelijke situatie, veeleer dan dat uitsluitend rekening dient te worden gehouden met de juridische situatie zoals die voortvloeit uit het huwelijksvermogensstelsel van de betrokken echtgenoten.

11. In het ontworpen artikel 5, 5/, wordt de ene keer gewag gemaakt van "veebeslag" en de andere keer van "beslag".

Volgens de gemachtigde wordt met de term "beslag", het "veebeslag" bedoeld. Het verdient bijgevolg aanbeveling steeds de term "veebeslag" te gebruiken.

Artikelen 3 en 4

12.1. Het ontworpen artikel 6, tweede lid, van het ministerieel besluit (artikel 3 van het ontwerp) bepaalt dat bij de vaststelling van niet-naleving van de voorwaarden, de bevoegde entiteit de betrokken landbouwers een waarschuwing kan geven, een voortgangscontrole kan opleggen of een ambtshalve samenvoeging kan bevelen.

De huidige artikelen 7 tot 12 van het ministerieel besluit bevatten nadere regels betreffende de verwittigingsbrief, de voortgangscontrole en de ambtshalve samenvoeging. Bij artikel 4 van het ontwerp wordt voorzien in de opheffing van de artikelen 7 tot 12 van het ministerieel besluit. Volgens de gemachtigde ambtenaar zullen de nadere regels welke thans zijn opgenomen in de voornoemde artikelen 7 tot 12, worden

opgenomen in een dienstinstructie van het Agentschap voor Landbouw en Visserij (hierna: het ALV).

12.2. De Raad van State dient op te merken dat in artikel 5, § 1, van het decreet de sancties worden bepaald voor wie niet voldoet aan de voorwaarden van artikel 4 van het decreet ³. Een van die sancties is onder meer de ambtshalve samenvoeging.

Luidens artikel 5, § 2, eerste lid, van het decreet brengt het ALV degenen die ambtshalve worden samengevoegd, van die ambtshalve samenvoeging op de hoogte, en deelt het ALV de datum mede waarop die samenvoeging in werking treedt. Het tweede en het derde lid van artikel 5, § 2, van het decreet bepalen respectievelijk dat tegen de ambtshalve samenvoeging bezwaar kan worden ingediend en dat de Vlaamse Regering de nadere regels bepaalt omtrent de mededeling en de bezwaarprocedure.

In artikel 3 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 wordt aan artikel 5, § 2, derde lid, van het decreet nadere uitvoering gegeven, doch wordt evenwel de minister bevoegd voor het landbouwbeleid niet gemachtigd om op dit punt bijkomende of aanvullende regels vast te stellen.

Aangezien een minister slechts beschikt over de hem uitdrukkelijk toegewezen bevoegdheden en niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid vergelijkbaar met de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering bedoeld in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient het ontworpen artikel 6, tweede lid, van het ministerieel besluit (artikel 3 van het ontwerp - *partim*) uit het ontwerp te worden weggelaten.

⁽³⁾ Een van die voorwaarden is o.m. dat de landbouwer zijn productiemiddelen in exclusief gebruik heeft en ze exclusief beheert (art. 4, § 3, 2^o, van het decreet).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

J. SMETS