

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 44.598/3
VAN 11 JUNI 2008VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 mei 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 besluit van de Vlaamse Regering "tot wijziging van 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, tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 mei 2001 betreffende de administratieve geldboeten, bedoeld bij artikel 8 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten en tot bepaling van de controlebevoegdheden bij het uitoefenen van het toezicht op de uitvoering van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, voor wat betreft de bevoegdheden van het Agentschap voor Landbouw en Visserij", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit brengt wijzigingen aan in 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, en in het koninklijk besluit van 15 mei 2001 betreffende de administratieve geldboeten, bedoeld bij artikel 8 van de wet van 28 maart 1975 betreffende handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Daarnaast worden binnen het Agentschap voor Landbouw en Visserij een aantal personen aangewezen om toezicht te houden op de uitvoering van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten en de uitvoeringsbesluiten ervan.

3.1. De artikelen 1 tot 3 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1/, van de wet van 28 maart 1975. Voor het ontworpen artikel 2, § 6, 2/ en 3/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 (artikel 2, 2/, van het ontwerp), kan bijkomend rechtsgrond worden gevonden in artikel 3, § 1, 4/, van de wet van 28 maart 1975. Wat artikel 4 ervan betreft, wordt verwezen naar opmerking 8.

3.2. Artikel 5 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 8 van de wet van 28 maart 1975.

3.3. Bij artikel 6 van het ontworpen besluit worden personeelsleden van het Agentschap voor Landbouw en Visserij aangewezen om toezicht uit te oefenen op, enerzijds, de uitvoering van de wet van 28 maart 1975 en haar uitvoeringsbesluiten en,

.../...

anderzijds, de Europese regelgeving die, internrechtelijk, aansluit op de bevoegdheden van het Agentschap voor Landbouw en Visserij ⁽¹⁾.

Wat betreft het toezicht op de naleving van de wet van 28 maart 1975 en haar uitvoeringsbesluiten, kan voor artikel 6 van het ontwerp rechtsgrond worden gevonden in artikel 5 van de wet van 28 maart 1975, zoals geldend voor het Vlaamse Gewest, gelezen in het licht van de transpositieregel die is vervat in artikel 83, § 3, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Wat betreft het toezicht op de naleving van de Europese regelgeving kan artikel 5 van de wet van 28 maart 1975 evenwel geen rechtsgrond bieden nu dat artikel enkel betrekking heeft op het toezicht op de naleving van die wet zelf en haar uitvoeringsbesluiten. Behoudens wanneer een andere deugdelijke rechtsgrond zou kunnen worden aangewezen ⁽²⁾, zal een decretaal ingrijpen noodzakelijk zijn om personeelsleden van het Agentschap voor Landbouw en Visserij te belasten met het toezicht op de naleving van de in artikel 6 bedoelde Europese regelgeving.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient het eerste lid van de aanhef te worden aangevuld met een verwijzing naar de artikelen 3, § 1, 4/, 5 en 8 van de wet van 28 maart 1975.

5. Volgens de gemachtigde is de verwijzing, in het tweede lid van de aanhef, naar verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de

⁽¹⁾ Volgens de gemachtigde wordt in de inleidende zin van artikel 6 van het ontwerp met de woorden "wetten, besluiten en reglementen van de Europese Unie" verwezen naar de regelgeving van de Europese Unie.

⁽²⁾ De gemachtigde verwees evenwel enkel naar artikel 5 van de wet van 28 maart 1975.

financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid overbodig. Die verordening is overigens opgeheven. Het genoemde lid dient derhalve te worden geschrapt.

Artikel 2

6. Gevraagd om nadere toelichting over de verwijzing naar artikel 51, tweede lid (lees, gelet op de Europeesrechtelijke terminologie, "tweede alinea"), van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 ⁽³⁾ in de inleidende zin van het ontworpen artikel 2, § 4*bis*, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 (artikel 2, 1/, van het ontwerp), verschafte de gemachtigde de volgende verduidelijking:

"Het artikel 51, 2^{de} lid, van Verordening 1782/2003, geeft de Lidstaten sinds de wijziging van dit artikel bij Verordening 1182/2007 van de Raad van 26 september 2007, de mogelijkheid te kiezen voor een uitstel (afwijking op het eerste lid van artikel 51) om de aardappelen, groenten, fruit en kwekerijproducten slechts op een later moment (maar niet later dan 31/12/2010) toe te laten tot de bedrijfstoeslagregeling (BTR) en niet op de standaard voorziene 1 januari 2008. Totdantoe gaven namelijk de teelt van aardappelen, groenten en fruit en kwekerijproducten geen recht op toeslagrechten.

Door de Vlaamse overheid werd vooraf aan 1 november 2007 in samenspraak met de betrokken sectoren en met de andere gewesten beslist om de toetreding van de hoger vier vernoemde sectoren tot de bedrijfstoeslagregeling niet onmiddellijk op te nemen vanaf 1 januari 2008, maar dus van deze voorziene afwijking gebruik te maken en de toetreding uit te stellen met één jaar tot 1 januari 2009. De beslissing werd kort daarna door de gewesten in een officieel schrijven naar de Europese Commissie meegedeeld (zie brief in bijlage)."

Deze toelichting neemt evenwel niet weg dat het ontworpen artikel 2, § 4*bis*, geen toepassing maakt van de genoemde verordeningsbepaling, al valt dat artikel wel te situeren in het licht daarvan. De verwijzing naar artikel 51, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1782/2003 wordt dan ook beter weggelaten.

⁽³⁾ 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 wijziging 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.

7. Gelet op hetgeen wordt opgemerkt *sub* 3.2 van advies 44.599/3 over een ontwerp van ministerieel besluit betreffende de steun voor energiegewassen, en *sub* 3.2 van advies 44.600/3 over een ontwerp van ministerieel besluit betreffende het gebruik van uit productie genomen grond voor de productie van grondstoffen voor de vervaardiging in de Gemeenschap van niet specifiek voor voeding of vervoeding bestemde producten ⁽⁴⁾, dient in het ontwerp het beginsel te worden opgenomen van de erkenning van de inzamelaars en de eerste verwerkers als vermeld in de artikelen 37 en 160 van 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, en dienen erin de basisregels daaromtrent te worden bepaald. Thans wordt in het ontworpen artikel 2, § 6, 2/ en 3/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 (artikel 2, 2/, van het ontwerp), enkel gewag gemaakt van "aanvullende voorwaarden" voor of "aanvullende modaliteiten" met betrekking tot de erkenningsregeling voor die inzamelaars en eerste verwerkers.

Artikel 4

8. Met betrekking tot artikel 4 van het ontwerp verklaarde de gemachtigde:

"De Vlaamse wetgeving ivm de randvoorwaarden is strenger dan wat de Verordening 796/2004 voorschrijft. Wij hebben in Vlaanderen elke landbouwer verplicht om zijn areaal blijvend grasland dat hij in de referentieperiode aanhield, in stand te houden. De Europese wetgeving laat echter toe dat op nationaal of regionaal niveau het areaal blijvend grasland daalt, voor zover de verhouding van het areaal blijvend grasland tot het totaal areaal landbouwgrond met niet meer dan 10% daalt in vergelijking met de referentieperiode. Voor Vlaanderen is de verhouding oppervlakte blijvend grasland/totale oppervlakte landbouwgrond tot nu toe met ongeveer 2% gedaald. We blijven dus nog ver binnen de marge die de Europese wetgeving voorschrijft en hoeven op basis daarvan geen kortingen voor het niet-naleven van de instandhoudingsplicht blijvend grasland op te leggen. In deze context heeft het Vlaamse betaalorgaan in 2005 en 2006 geen kortingen opgelegd aan individuele boeren wanneer zij hun areaal blijvend grasland niet volledig behouden hadden. Wel heeft het betaalorgaan de landbouwers er steeds op gewezen dat zij hun verplichtingen voortvloeiend uit artikel 12 van het BVR van 8 juli 2005 niet hebben nageleefd. Aangezien de Vlaamse reglementering strenger is dan de Europese, is het noodzakelijk om te verduidelijken wanneer de

⁽⁴⁾ Die twee adviezen worden heden eveneens gegeven.

kortingen zoals bepaald door art. 66, 1, eerste lid van verordening 796/2004 zullen worden toegepast. Dat is namelijk het geval van zodra de daling van de verhouding oppervlakte blijvend grasland/totale oppervlakte landbouwgrond meer dan 10% (de Europese norm) zou bedragen. Met deze aanpassing van het BVR vermijden we dat de Europese diensten toch zouden vereisen dat wij randvoorwaardenkortingen (en dus een inhouding op de inkomstensteun van de landbouwer) zouden opleggen aan de boeren die onze, strengere, norm niet naleven, net omdat we onvoldoende gepreciseerd hebben wanneer we effectief de randvoorwaardenkortingen zullen toepassen. Door de ontworpen bepaling vermijden we ook een mogelijke ongelijke behandeling van onze Vlaamse landbouwers in vergelijking met hun Europese collega's.

Niettemin behoudt het betaalorgaan op basis van artikel 4 laatste lid van het voorliggende ontwerp-BVR toch de mogelijkheid om een korting op te leggen wegens het niet-naleven van de randvoorwaarden aan landbouwers die flagrant hun verplichtingen niet nakomen, ook al is in het Vlaamse Gewest het aandeel blijvend grasland in de totale oppervlakte landbouwgrond niet met meer dan 10% afgenomen. Dit gebeurt aan de hand van objectieve criteria die het betaalorgaan op voorhand vastlegt (vb: vermindering van het in stand te houden areaal blijvend grasland met meer dan 30%) en berust op het principe vastgelegd in artikel 66, 1., lid 2 van verordening 796/2004. Volgens deze bepaling kan het betaalorgaan de korting verlagen, verhogen of zelfs tot nul herleiden in functie van de criteria ernst, omvang, permanent karakter en herhaling. Deze bepalingen doen geen afbreuk aan de vervolgingsbepalingen van het huidige artikel 17 van het BVR van 8 juli 2005."

Er moet nochtans worden opgemerkt dat het krachtens artikel 5, lid 2, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1782/2003 de regel is dat de grond die op de voor de aanvragen voor oppervlaktesteun voor 2003 vastgestelde datum blijvend grasland was, als blijvend grasland dient te worden gehandhaafd ⁽⁵⁾. Het is slechts, krachtens artikel 5, lid 2, tweede alinea, van de verordening, wanneer er naar behoren gerechtvaardigde omstandigheden aanwezig zijn, dat kan worden afgeweken van die regel. Er moet worden vastgesteld dat het Vlaamse Gewest slechts in een beperkte mate op die afwijkmogelijkheid beroep heeft gedaan ⁽⁶⁾ en dat in artikel 12, § 1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 dan ook als principe wordt gesteld dat

⁽⁵⁾ Zie voor de nadere uitwerking van dit beginsel, artikel 3 van verordening (EG) nr. 796/2004/EG 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.

⁽⁶⁾ De passus "uitzondering voorzien in verordening 1784/2003 artikel 5" die voorkomt in artikel 12, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005, kan, gelet op artikel 12, § 1, van dat besluit, op niets anders slaan dan op de uitzondering bedoeld in artikel 5, lid 2, derde alinea, van die verordening, en dus niet op de afwijkmogelijkheid bedoeld in artikel 5, lid 2, tweede alinea, ervan. Dit lijkt te worden bevestigd in de hiervoor weergegeven verklaring van de gemachtigde.

de betrokken landbouwer het referentieareaal blijvend grasland minstens behoudt. De sanctieregeling bepaald in artikel 66 van verordening (EG) nr. 796/2004/EG 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 is rechtstreeks toepasselijk in de interne rechtsorde en is dan ook onverkort van toepassing bij miskenning van deze verplichting, zonder enige mogelijkheid tot afwijking of tempering in de nationale regelgeving ⁽⁷⁾ en zonder dat die regeling moet worden bevestigd door een interne rechtsregel.

Uit wat voorafgaat vloeit dan ook voort dat artikel 4, en bijgevolg ook artikel 8, 2/, uit het ontwerp dienen te worden weggelaten.

⁽⁷⁾ Het is derhalve enkel en alleen onder de voorwaarden bepaald bij artikel 66 van verordening (EG) nr. 796/2004/EG dat geen korting kan worden opgelegd of dat tot een vermindering (of tot een vermeerdering) van de korting kan worden beslist.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS