

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.452/3
VAN 6 JULI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 22 juni 2010 door de Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw 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 diverse bepalingen 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", 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorzag verordening (EG) nr. 1782/2003 ⁽¹⁾ in een bedrijfstoelageregeling voor landbouwers. In die verordening werden gemeenschappelijke voorwaarden vastgesteld voor rechtstreekse betalingen op grond van verschillende regelingen inzake inkomenssteun in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Die inkomenssteun was deels niet, deels wel gekoppeld aan een bepaalde productie (respectievelijk steun aan de producent of "bedrijfstoelag" en steun voor de productie van

⁽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 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.

een bepaald gewas). Deze verordening werd nader uitgewerkt in onder meer de verordeningen (EG) nr. 795/2004 ⁽²⁾ en nr. 796/2004 ⁽³⁾.

Ter uitvoering van die verordeningen is op 8 juli 2005 een besluit van de Vlaamse Regering genomen, tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en de toepassing van de randvoorwaarden.

De genoemde verordening (EG) nr. 1782/2003 is vervangen door verordening (EG) nr. 73/2009 ⁽⁴⁾. Uit de aanhef van die laatste verordening blijkt dat het noodzakelijk werd geacht om bepaalde elementen van het steunmechanisme aan te passen. Met name worden meer vormen van rechtstreekse steun "ontkoppeld" (d.w.z. niet meer gebonden aan een bepaalde productie) en wordt de werking van de

⁽²⁾ Verordening (EG) Nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling 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. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009 tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1290/2005, (EG) nr. 247/2006, (EG) nr. 378/2007 en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1782/2003.

bedrijfstoeslagregeling vereenvoudigd. De nieuwe verordening wordt verder uitgewerkt in de verordeningen (EG) nr. 1120/2009 ⁽⁵⁾ en nr. 1122/2009 ⁽⁶⁾.

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 in overeenstemming te brengen met verordening (EG) nr. 73/2009 en de verordeningen ter uitvoering ervan. In feite wordt, op enkele bepalingen na, de hele inhoud van dat besluit vervangen.

3. Artikel 1 van het ontwerp voorziet in de vervanging van het hoofdstuk "Algemene bepalingen". Dat hoofdstuk bevat vooreerst een aantal definities (ontworpen artikel 1). Vervolgens voorziet het in de geleidelijke "ontkoppeling" van de steun voor een aantal sectoren, of met andere woorden in de integratie van de tot dusver gekoppelde steun in de toeslagregeling. De Vlaamse minister bevoegd voor het Landbouwbeleid (hierna: de minister) wordt gemachtigd om de nadere regels betreffende de uitvoering van die integratie vast te stellen (ontworpen artikelen 2 tot 2septies). Hij kan ook de verdere regeling, de procedure en de voorwaarden voor de activering en de overdracht van toeslagrechten bepalen, overeenkomstig verordening (EG) nr. 73/2009 (ontworpen artikel 2octies). Verder wordt bepaald hoe de niet gebruikte financiële middelen worden gebruikt (ontworpen artikelen 2novies en 2decies). Ten slotte wordt de "bevoegde entiteit", zijnde het Agentschap voor Landbouw en Visserij, belast met het integrale administratieve beheer en de controles (ontworpen artikel 3).

⁽⁵⁾ Verordening (EG) nr. 1120/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling waarin is voorzien bij titel III van Verordening (EG) nr. 73/2009 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.

⁽⁶⁾ Verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie van 30 november 2009 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van de bij die verordening ingestelde regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers en ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat betreft de randvoorwaarden in het kader van de steunregeling voor de wijnsector.

Artikel 3 van het ontwerp heeft betrekking op de herziening van toeslagrechten. Er wordt bepaald in welke gevallen een herziening mogelijk is. Voor het overige wordt aan de minister de bevoegdheid verleend om voor elke specifieke ontkoppeling de procedure en de voorwaarden voor de herziening te bepalen (ontworpen artikel 4).

De artikelen 4 tot 6 van het ontwerp voorzien in de wijziging van de bepalingen met betrekking tot de deelname van een landbouwer aan de bedrijfstoeslagregeling en de door hem in te dienen verzamelaanvraag (ontworpen artikel 5, en opheffing van de bestaande artikelen *5bis* en *5ter*).

Artikel 7 van het ontwerp strekt ertoe een nieuw hoofdstuk in het besluit van 8 juli 2005 in te voegen, in verband met een elektronisch loket (e-loket) waarmee gegevens elektronisch kunnen worden aangegeven en geraadpleegd (ontworpen artikelen *5quater* tot *5novies*).

De artikelen 8 en 9 van het ontwerp hebben betrekking op de "nationale reserve", voortaan "reserve" genoemd. Deze reserve is bedoeld voor landbouwers die zich in een "bijzondere situatie" bevinden (ontworpen artikel 6).

De artikelen 10 tot 17 en 24 van het ontwerp voorzien in een wijziging van de bepalingen in verband met de "randvoorwaarden", zijnde bepaalde beheerseisen en bepaalde normen inzake goede landbouw- en milieuconditie. Het naleven van die eisen en normen is een vereiste om betalingen te kunnen ontvangen (ontworpen artikel 7). Er wordt onder meer voorzien in een verduidelijking van de regeling in verband met erosiemaatregelen (ontworpen artikel 8) en in een vervanging van de desbetreffende bijlage bij het besluit van 8 juli 2005, in de invoering van een regeling in verband met het gebruik van water voor bevoeiingsdoeleinden (ontworpen artikel *11bis*), en in de invoering van een bijkomende regeling in verband met het verdwijnen van referentieareaal blijvend grasland (ontworpen artikel 12, § 3).

Met de artikelen 18 tot 20 van het ontwerp wordt de vervanging beoogd van het hoofdstuk over de terugvordering van onverschuldigd betaalde bedragen door een hoofdstuk over de verlaging of de uitsluiting van betalingen (ontworpen artikel 14).

De artikelen 21 en 22 van het ontwerp hebben betrekking op de controle en de sancties. Met name de sanctieregeling wordt geactualiseerd (ontworpen artikel 17).

Artikel 23 van het ontwerp voorziet in de opheffing van een bepaling in verband met het activeren van toeslagrechten.

Ten slotte bevatten de artikelen 25 en 26 opheffings- en overgangsbepalingen.

Het besluit heeft volgens artikel 27 uitwerking met ingang van 1 januari 2009, met uitzondering van artikel 15, dat uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2010.

RECHTSGROND

4. Zoals vermeld in de aanhef vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1/, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Bij deze bepaling wordt de Koning (thans de Vlaamse Regering) gemachtigd om ten aanzien van de in die 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 42 en 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

In de aanhef wordt ook verwezen naar 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. Volgens de gemachtigde geeft met name het in te voegen

.../...

hoofdstuk III*bis* betreffende het e-loket uitvoering aan dat decreet. Met die zienswijze kan worden ingestemd. Een bijkomende rechtsgrond wordt meer bepaald geboden door artikel 3 van het bedoelde decreet van 22 december 2006.

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Het ontwerp voorziet in de delegatie van een aantal verordenende bevoegdheden aan de minister. Deze wordt meer bepaald gemachtigd om:

- nadere regels vast te stellen voor de integratie van de steun voor de verschillende sectoren in de toeslagregeling (artikel 1 van het ontwerp - ontworpen artikelen 2*ter* tot 2*septies*);
- de verdere regeling, de procedure en de voorwaarden voor de activering en overdracht van toeslagrechten te bepalen (artikel 1 van het ontwerp - ontworpen artikel 2*octies*);
- de uitvoeringsbepalingen van de extra steunmaatregel te bepalen, evenals het bedrag van de extra betaling op basis van de beschikbare middelen (artikel 1 van het ontwerp - ontworpen artikel 2*decies*);
- de procedure voor herziening te bepalen voor een specifieke ontkoppeling en de voorwaarden vast te stellen die voor de herziening van de referentiebedragen niet toegepast worden (artikel 3 van het ontwerp - ontworpen artikel 4);
- de mogelijkheden van het gebruik van het e-loket en de handelingen te bepalen die via elektronische weg kunnen worden verricht (artikel 7 van het ontwerp - ontworpen artikel 5*quater*);
- de voorwaarden, de procedure en de vereiste bewijslast te bepalen voor de aanvraag uit de reserve en het gebruik van de reserve, vermeld in artikel 41 van verordening (EG) nr. 73/2009 (artikel 9 van het ontwerp - ontworpen artikel 6, § 2).

.../...

Overeenkomstig de beginselen die de verhouding tussen de gemeenschaps- en gewestregeringen en hun leden regelen, kan de Vlaamse Regering een verordenende bevoegdheid aan één van haar leden slechts toekennen indien die delegatie aangelegenheden van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft. Essentiële aspecten van een regeling waarvoor de Vlaamse Regering door de decreetgever bevoegd gemaakt is, moet de Regering daarentegen zelf vaststellen.

5.2. In het licht van die beginselen is de machtiging vervat in de artikelen 1 (ontworpen artikelen *2ter* tot *2septies*), 3 en 9 van het ontwerp te ruim. De in die artikelen verleende delegaties kunnen immers niet geacht worden betrekking te hebben op bijkomstige aangelegenheden. Zij betreffen integendeel essentiële aspecten van de ontworpen regeling.

Omdat die artikelen ook nog andere problemen doen rijzen, wordt hierop nog nader ingegaan bij de artikelsgewijze bespreking.

5.3. De delegaties in de ontworpen artikelen *2octies* en *2decies* lijken voldoende nauwkeurig te bepalen hoe de minister zijn bevoegdheid kan uitoefenen. ⁽⁷⁾

5.4. Met betrekking tot de delegatie vervat in artikel 7 van het ontwerp (ontworpen artikel *5quater*) heeft de gemachtigde verduidelijkt dat deze delegatie betrekking heeft op bijkomstige regels:

"De handelingen die via het e-loket verricht kunnen worden hangen steeds samen met inhoudelijke maatregelen, voornamelijk rond het krijgen van steun. De wijze waarop de steun aangevraagd wordt, wordt niet als essentieel beschouwd voor de steunmaatregel, maar is van bijkomstige aard. Vandaar dat er de voorkeur aan gegeven wordt om de concrete uitwerking van een elektronische verrichting te delegeren aan de minister (...)"

Ook deze delegatie lijkt aanvaardbaar.

⁽⁷⁾ Zie verder, wat betreft het ontworpen artikel *2octies*, opmerking 12.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het derde lid van de aanhef dient te worden aangevuld met het artikel dat rechtsgrond biedt aan het ontworpen besluit (artikel 22).

7. Het vijftiende lid van de aanhef dient te verwijzen naar machtiging nr. 42/2005 (i.p.v. naar machtiging nr. 45/2005).

8. In het zeventiende lid van de aanhef wordt verwezen naar het advies van de Inspectie van Financiën. Het akkoord van de Vlaamse minister bevoegd voor de Begroting wordt niet vermeld.

Volgens omzendbrief VR/2009/4 betreffende de wetgevingstechniek (nr. 80, 4/, b)) dient, als het akkoord van de minister vereist is, alleen dit akkoord in de aanhef te worden vermeld, en niet het advies van de Inspectie van Financiën.

Artikel 1

Ontworpen artikel 1

9. In de definities opgenomen in het ontworpen artikel 1 wordt een aantal keren verwezen naar verordening (EG) nr. 795/2004 en verordening (EG) nr. 796/2004.

Beide verordeningen zijn opgeheven bij respectievelijk verordening (EG) nr. 1120/2009 en verordening (EG) nr. 1122/2009, met ingang van 1 januari 2010. Ze blijven wel van toepassing voor steunaanvragen betreffende verkoopseizoenen of premieperioden die vóór 1 januari 2010 zijn ingegaan.

Gevraagd waarom niet naar de verordeningen (EG) nrs. 1120/2009 en 1122/2009 wordt verwezen, heeft de gemachtigde verklaard dat de ontworpen regelgeving uitwerking dient te hebben met ingang van 1 januari 2009, datum vanaf wanneer verordening (EG) nr. 73/2009 van toepassing is. De uitvoeringsverordeningen (EG) nrs. 795/2004 en 796/2004 waren van toepassing op 1 januari 2009. Doordat terugwerkende kracht wordt verleend aan het besluit, wordt ook verwezen naar de uitvoeringsverordeningen zoals ze van kracht waren op 1 januari 2009. De nieuwe verordening (EG) nr. 1122/2009 van de Commissie bepaalt bovendien dat verwijzingen naar verordening (EG) nr. 796/2004 gelden als verwijzingen naar verordening (EG) nr. 1122/2009 en gelezen moeten worden volgens de in bijlage II opgenomen concordantietabel.

Die uitleg verklaart waarom naar de opgeheven verordeningen (EG) nrs. 795/2004 en 796/2004 wordt verwezen. Voor de periode na 1 januari 2009 zijn die verordeningen echter niet meer relevant. Duidelijkheidshalve zou best ook naar de vigerende verordeningen (EG) nrs. 1120/2009 en 1122/2009 verwezen worden, waarbij dan een onderscheid gemaakt zou moeten worden tussen de aanvragen ingediend vóór en na 1 januari 2010.

Deze opmerking geldt eveneens voor de artikelen 3, 9 en 22 van het ontwerp.

10. In het ontworpen artikel 1, 5/, wordt het begrip "landbouwer" gedefinieerd. Daarvoor wordt verwezen naar de omschrijving van dat begrip in artikel 2, a), van verordening (EG) nr. 73/2009 en in artikel 2, 7/, 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. Dit laatste artikel verwijst naar artikel 2, a), van verordening (EG) nr. 1782/2003, waarin dezelfde definitie van het begrip "landbouwer" is opgenomen als

in artikel 2, a), van verordening (EG) nr. 73/2009 ⁽⁸⁾ maar voegt aan de definitie van de verordeningen een voorwaarde toe, namelijk dat de landbouwer "zijn bedrijf op autonome wijze beheert".

Gevraagd om uitleg over de bedoeling van deze dubbele verwijzing, heeft de gemachtigde het volgende verklaard:

"Het besluit vormt uitvoering van de Europese verordening 73/2009, waarvan de praktische uitvoering niet los kan gezien worden van het GBCS ⁽⁹⁾. Vandaar dat verwezen wordt naar beide definities. De voorwaarde van autonoom beheer is enkel opgenomen in de definitie vermeld in het decreet van 22 december 2006, maar niet in de definitie van de verordening. Beide verwijzingen zijn opgenomen. De voorwaarde is de praktische uitvoering van artikel 30 van verordening 73/2009 (vermijden van kunstmatige omstandigheden), wat in Vlaanderen op het vlak van identificatie gebeurt met de autonoom beheervereisten. Voor EPR ⁽¹⁰⁾ en GBCS-implementatie is dat vanaf 2007 vastgelegd in artikel 2, 7/, artikel 4, §§ 2 en 3, en artikel 5 van het decreet van 22 december 2006."

In advies 38.465/3 van 23 juni 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot 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 (het besluit dat met het voorliggende ontwerp wordt gewijzigd) heeft de Raad van State over een soortgelijke bepaling (definitie van het begrip "landbouwer") het volgende opgemerkt:

⁽⁸⁾ Deze definitie luidt als volgt: "een natuurlijke of rechtspersoon dan wel een groep natuurlijke of rechtspersonen, ongeacht de rechtspositie van de groep en haar leden volgens het nationale recht, waarvan het bedrijf zich bevindt op het grondgebied van de Gemeenschap (thans de Unie) als bedoeld in artikel 299 van het (EG-Verdrag) (zie thans artikel 52, lid 1, van het Verdrag EU) en die een landbouwactiviteit uitoefent."

⁽⁹⁾ Bedoeld wordt het geïntegreerd beheers- en controlesysteem dat de lidstaten moeten opzetten op grond van artikel 14 van verordening (EG) nr. 73/2009.

⁽¹⁰⁾ Bedoeld wordt de eenmalige perceelsregistratie.

"In de definitie van «landbouwer», in artikel 1, 3/, wordt verwezen naar de definitie van deze term in artikel 2, a), van de voornoemde verordening (EG) nr. 1782/2003, doch met toevoeging van de woorden «die zijn bedrijf op een autonome wijze beheert».

Onder autonoom beheer wordt, luidens artikel 1, 4/, van het ontwerp verstaan «het beheer van een bedrijf op die wijze dat elke verwarring op vlak van beheer, uitvoering van landbouwactiviteiten, productiemiddelen of het gebruik ervan tussen twee of meer landbouwers uitgesloten is».

De gemachtigde ambtenaar heeft in dit verband verduidelijkt dat men aldus op vraag van de controle- en betaaldiensten een lacune in de Europese regelgeving heeft willen opvullen.

De vraag rijst echter of de gevolgde werkwijze niet tot gevolg heeft dat de landbouwbedrijven die niet autonoom worden beheerd, buiten de toepassing worden gehouden van de nieuwe regeling, met als gevolg dat zij verstoken blijven van de voordelen ervan. Is zulks het geval, dan wordt aan de Europese verordening een voorwaarde toegevoegd, die daarin niet is opgenomen en die de lidstaten evenmin gemachtigd zijn op te leggen."

Ook in het voorliggende geval lijkt de verwijzing naar artikel 2, 7/, van het decreet van 22 december 2006 niet nodig en zelfs betwistbaar: dezelfde definitie is reeds grotendeels opgenomen in verordening (EG) nr. 73/2009, en in zoverre de definitie van het decreet in vergelijking daarmee een bijkomend element bevat, lijkt de verwijzing naar die definitie erop neer te komen dat een voorwaarde wordt toegevoegd aan de verordening.

Ontworpen artikelen 2ter tot 2septies

11. Artikel 63, lid 1, van verordening (EG) nr. 73/2009 bepaalt dat de lidstaten met ingang van 2010 de steun die beschikbaar is in het kader van de in bijlage XI opgenomen regelingen voor gekoppelde steun⁽¹¹⁾ overeenkomstig de in de artikelen 64, 65, 66 en 67 vastgestelde voorschriften in de bedrijfstoelageregeling integreren. Artikel 64, lid 1, van de verordening bepaalt dat de in bijlage XII vermelde bedragen die

⁽¹¹⁾ Bijlage XI bevat de opsomming van een aantal regelingen voor gekoppelde steun, met vermelding van het betrokken gewas.

beschikbaar waren voor gekoppelde steun ⁽¹³⁾ in het kader van de in bijlage XI, punten 1 en 2, vermelde steunregelingen, door de lidstaten "op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria" worden verdeeld over de landbouwers in de betrokken sectoren, met inachtneming van, met name, de steun die deze landbouwers direct of indirect in het kader van de betrokken steunregelingen hebben ontvangen gedurende één of meer jaren van de periode 2005-2008. Artikel 65, eerste en tweede alinea, van de verordening bepaalt dat de bedragen die beschikbaar waren voor gekoppelde steun in het kader van de in bijlage XI, punt 3, vermelde steunregelingen, door de lidstaten over de landbouwers in de betrokken sectoren worden verdeeld "naar evenredigheid van de steun die deze landbouwers in het kader van de betrokken steunregelingen hebben ontvangen" gedurende de toepasselijke in verordening (EG) nr. 1782/2003 bedoelde referentieperioden; de lidstaten kunnen evenwel een meer recente representatieve periode kiezen, onder meer "op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria".

Aan deze bepalingen wordt uitvoering gegeven door de ontworpen artikelen 2ter tot 2septies. Overeenkomstig de ontworpen artikelen 2ter, 2quater en 2sexies worden respectievelijk de steun voor eiwithoudende gewassen, de steun voor vezelvlas en hennep, en de areaalbetaling voor noten in de bedrijfstoeslagregeling opgenomen overeenkomstig de bepalingen van artikel 64 van verordening (EG) nr. 73/2009. Overeenkomstig de ontworpen artikelen 2quinquies en 2septies worden respectievelijk de slachtpremie voor kalveren en de zaaizaadsteun voor vezelvlas en spelt in de bedrijfstoeslagregeling opgenomen overeenkomstig de bepalingen van artikel 65 van verordening (EG) nr. 73/2009. In elk van de genoemde bepalingen wordt vastgesteld op welk ogenblik de integratie in de bedrijfstoeslagregeling plaatsvindt. In sommige gevallen wordt in het ontwerp ook bepaald op basis van welke aan de landbouwer uitbetaalde steunbedragen de opname in de bedrijfstoeslagregeling plaatsvindt (ontworpen artikelen 2quinquies, 2sexies en 2septies); in de andere gevallen bevat het ontwerp daarover geen regeling (ontworpen artikelen 2ter en 2quater). Bij alle genoemde artikelen wordt ten slotte aan de minister opdracht gegeven om de "uitvoeringsmodaliteiten" voor de betrokken integratie vast te stellen.

⁽¹³⁾ Bijlage XII somt, per gewas en per lidstaat, de bedragen op die voor elk van de jaren vanaf 2012 beschikbaar waren voor gekoppelde steun.

De gemachtigde heeft in verband met de ontworpen artikelen 2^{ter} tot 2^{septies} en de daarin bedoelde "uitvoeringsmodaliteiten" de volgende algemene toelichting verstrekt:

"De uitvoeringsmodaliteiten in de artikelen 2^{ter} tot 2^{septies} hebben als doel de kalenderjaren vast te stellen waarin de vermelde gekoppelde steunregelingen in de bedrijfstoelage worden opgenomen. Deze kalenderjaren zijn voor 1 augustus 2009 aan de diensten van de Europese Commissie medegedeeld. Voor de steunregelingen die vanaf 2009 worden ontkoppeld (artikelen 2^{quinqies} tot 2^{septies}) zijn ook de referentieperioden vastgesteld op basis van objectieve en niet-discriminerende criteria. De referentieperiode is objectief, want in principe vastgelegd voor alle landbouwers. Om niet te discrimineren worden in de uitvoeringsmodaliteiten bepalingen opgenomen die moeten toelaten in individuele gevallen de referentiegegevens te herzien."

11.1. Met betrekking tot de gevallen waarvoor in het ontwerp zelf een referentieperiode worden vastgesteld (ontworpen artikelen 2^{quinqies}, 2^{sexies} en 2^{septies}), heeft de gemachtigde de volgende toelichting bij de keuze van die referentieperiodes verstrekt:

- "- Wat de slachtpremie kalveren betreft ⁽¹⁴⁾ is gekozen voor de referentieperiode 2007-2008 zodat een maximale en zo gelijk mogelijke premieverdeling over de actieve kalverhouders wordt bereikt.
- Wat zaaizaden betreft ⁽¹⁵⁾ is de periode 2003 tot en met 2008 als referentieperiode weerhouden. Deze periode omvat een cyclus van hoge naar lage productie voor vlaszaad en laat toe de steun te verdelen over een zo groot mogelijk aantal landbouwermeerders (belangrijk voor zowel vlaszaad als speltzaad). Niet elke landbouwermeerder heeft elk jaar vlas/speltzaad vermeerderd. De lange referentieperiode laat toe aan alle betrokken zaaizaadvermeerders ontkoppelde steun toe te kennen.
- Wat noten betreft ⁽¹⁶⁾ is het jaar 2008 als referentieperiode weerhouden. Dit jaar waarborgt de hoogste steun. De keuze van één enkel jaar is hier te verantwoorden omdat het hier over boomgaarden met notelaars gaat, wat toch een stabiele productie over meerdere jaren veronderstelt."

⁽¹⁴⁾ Ontworpen artikel 2^{quinqies}.

⁽¹⁵⁾ Ontworpen artikel 2^{septies}.

⁽¹⁶⁾ Ontworpen artikel 2^{sexies}.

Zoals onder meer uit de artikelen 64 en 65 van verordening (EG) nr. 73/2009 volgt, dient de vaststelling van de referentieperiodes en van de in aanmerking te nemen referentiebedragen te gebeuren met inachtneming van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie en het evenredigheidsbeginsel. Bij gebreke van een inzicht in alle relevante gegevens, kan de Raad van State zich niet uitspreken over de vraag of het ontwerp op dit punt aan de genoemde beginselen voldoet.

Met betrekking tot de gevallen waarvoor de minister de referentieperiodes moet vaststellen, geldt uiteraard de opmerking dat hij dit zal moeten doen met inachtneming van de genoemde beginselen. Los daarvan, moet worden vastgesteld dat de delegatie van bevoegdheid telkens in zeer ruime bewoordingen is omschreven. Die delegaties aan de minister kunnen slechts worden behouden indien telkens nader wordt aangegeven op grond van welke criteria de minister de hem toegekende bevoegdheden kan uitoefenen. Indien zulks niet mogelijk zou zijn, zouden de ontworpen delegaties van bevoegdheid beter worden weggelaten, en zou de Vlaamse Regering zelf de referentieperiodes en de referentiebedragen moeten vaststellen.

11.2. Aan de gemachtigde is gevraagd wat de in de ontworpen artikelen 2^{ter} tot 2^{septies} bedoelde "uitvoeringsmodaliteiten" inhouden, naast die welke voor sommige gevallen betrekking hebben op het vaststellen van de referentieperiode en de referentiebedragen. De gemachtigde heeft in dit verband het volgende verklaard:

"De uitvoeringsmodaliteiten zijn:

- de wijze waarop de bevoegde dienst de referentiegegevens meedeelt;
- betwisting van die referentiegegevens;
- mogelijkheid tot herziening van de referentieperiode.

Voor de mogelijkheden tot herziening van de referentieperiode zal rekening gehouden worden met startende landbouwers in de referentieperiode, met het weglaten van één of meerdere productie jaren in het geval van overmacht en met overname van productie-eenheden (erfenis, fusie, splitsing, zie art. 3, 4 (lees: artikelen 3 en 5) verordening 1120/2009). Deze mogelijkheden zijn ook geboden door de verordeningen (overmacht en uitzonderlijke omstandigheden, zie artikel 31 verordening 73/2009)".

Mutatis mutandis gelden ook in dit verband de opmerkingen die hiervóór zijn gemaakt in verband met de naleving van de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie en het evenredigheidsbeginsel, enerzijds, en in verband met de omvang van de aan de minister verleende delegatie van bevoegdheid, anderzijds.

Ontworpen artikel 2octies

12. Bij het ontworpen artikel 2octies wordt aan de minister opgedragen om de "verdere regeling, de procedure en voorwaarden voor de activering en overdracht van toeslagrechten (te) bepalen, overeenkomstig (de artikelen) 33 en 43 van verordening (EG) nr. 73/2009".

De Raad van State vraagt zich af of in plaats van naar artikel 33 van de verordening te verwijzen, niet naar artikel 34 moet worden verwezen. Het is in die laatste bepaling dat gehandeld wordt over de activering van toeslagrechten.

Op zich is de delegatie van bevoegdheid in ruime bewoordingen geformuleerd. De artikelen 34 en 43 van verordening (EG) nr. 73/2009 voorzien evenwel in criteria waarmee de lidstaten rekening moeten houden. Gelet op het bestaan van die criteria, lijkt de delegatie van bevoegdheid binnen aanvaardbare perken te blijven.

Ontworpen artikel 2decies

13. Overeenkomstig het ontworpen artikel 2decies wordt de specifieke steunmaatregel "Specifieke steun voor een betere kwaliteit" genoemd. Artikel 68, lid 1, a), ii), van verordening (EG) nr. 73/2009 vermeldt "de verbetering van de kwaliteit van landbouwproducten". Die benaming wordt beter overgenomen.

Artikel 4

14. Overeenkomstig het ontworpen artikel 5, 3/, kan de landbouwer andere landbouwactiviteiten uitoefenen dan de landbouwactiviteit vermeld in artikel 2, c, van verordening (EG) nr. 73/2009⁽¹⁷⁾, die ten aanzien van de bevoegde entiteit kunnen worden aangetoond.

Hierover om uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde de volgende toelichting verstrekt:

"Het artikel 4 van het ontwerp wil uitvoering geven aan artikel 25, lid 3, van verordening 1120/2009⁽¹⁸⁾. Het is de bedoeling de mogelijkheden weer te geven voor een landbouwer om aan te tonen dat hij nog steeds landbouwactiviteiten uitoefent. Het uitoefenen van landbouwactiviteiten is een voorwaarde om bij ontkoppeling van steunregelingen toeslagrechten of een verhoging van bestaande toeslagrechten te krijgen.

De huidige redactie kan aanleiding geven tot problemen. Vandaar hierna een betere formulering:

«Art. 5. Een landbouwer die bij de ontkoppeling van een steunregeling integratie van die steun in zijn bedrijfstoelage aanvraagt, dient te bewijzen dat hij op het moment van de aanvraag voldoet aan de definitie van landbouwer, vermeld in artikel 2, a), van verordening (EG) nr. 73/2009.

Het bewijs, vermeld in het eerste lid, wordt geleverd op één van de volgende manieren:

- 1/ de aanvrager dient in het jaar van ontkoppeling een verzamelaanvraag in met tenminste één perceel landbouwgrond waarop een landbouwactiviteit wordt uitgeoefend;

⁽¹⁷⁾ Artikel 2, c, van verordening (EG) nr. 73/2009 definieert het begrip "landbouwactiviteit" als volgt: "landbouwproducten produceren, fokken of telen met inbegrip van het oogsten, het melken, het fokken en het houden van dieren voor landbouwdoeleinden of de grond in goede landbouw- en milieuconditie als vastgesteld op grond van artikel 6 houden."

⁽¹⁸⁾ Artikel 25, lid 3, van verordening (EG) nr. 1120/2009 bepaalt: "3. De aanvrager bewijst ten genoegen van de lidstaat dat hij op de datum waarop hij toeslagrechten aanvraagt, landbouwer is in de zin van artikel 2, onder a), van Verordening (EG) nr. 73/2009."

- 2/ de aanvrager houdt landbouwdieren waaraan een veebeslagnummer werd toegekend als vermeld in artikel 16, § 1, van het koninklijk besluit van 8 augustus 1997 betreffende de identificatie, de registratie en de toepassingsmodaliteiten voor de epidemiologische bewaking van de runderen;
- 3/ de aanvrager die noch aan 1/ noch 2/ voldoet legt aan de bevoegde entiteit de nodige bewijsstukken voor die aantonen dat hij een landbouwactiviteit als vermeld in artikel 2, c, van verordening (EG) nr. 73/2009, uitoefent.»

Deze redactie geeft weer hoe het artikel inhoudelijk is opgevat. In vrijwel alle gevallen zal een aanvrager aan de voorwaarden onder 1/ en 2/ beantwoorden. In hoogst uitzonderlijke gevallen (landbouwers met minder dan 2 ha zijn niet verplicht een verzamelaanvraag in te dienen) dient de aanvrager op een andere manier aan te tonen dat hij landbouwer is."

Het komt de Raad van State voor dat dit tekstvoorstel beter beantwoordt aan de verordening.

Artikel 11

15. Artikel 11 van het ontwerp strekt tot de wijziging van artikel 8 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005. Volgens het ontwerp zou die laatste bepaling uit twee leden bestaan. Dit is niet correct: artikel 8 bestaat uit slechts één lid, dat twee volzinnen bevat.

Artikel 11 moet dan ook op een andere manier geredigeerd worden.

Artikel 18

16. Artikel 18 van het ontwerp voorziet in de vervanging van het opschrift van hoofdstuk VI van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005. Het nieuwe opschrift luidt: "Verlaging of uitsluiting en minimumeisen bij het ontvangen van rechtstreekse betalingen".

Dat opschrift is niet erg duidelijk. De Raad van State geeft ter overweging om het opschrift van artikel 23 van verordening (EG) nr. 73/2009 over te nemen: "Verlaging of uitsluiting van betalingen bij niet-naleving van de voorschriften inzake de randvoorwaarden".

Artikel 22

17. In het ontworpen artikel 17, tweede lid, wordt verwezen naar artikel 24, eerste lid, (van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005).

Deze verwijzing berust kennelijk op een vergissing. Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat het de bedoeling is om te verwijzen naar artikel 11 van hetzelfde besluit.

Artikel 27

18. Volgens artikel 27 heeft het ontworpen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2009, en heeft artikel 15 uitwerking met ingang van 1 januari 2010.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking of de continuïteit van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De hoofdreden voor de terugwerkende kracht lijkt dat de stellers van het ontwerp dezelfde datum voor inwerkingtreding willen hanteren als die van de verordening. Dit is evenwel een gegeven dat op zich geen voldoende verantwoording voor de terugwerkende kracht biedt.

Aan de gemachtigde werd een nadere toelichting gevraagd, in de eerste plaats omdat voor enkele bepalingen niet duidelijk is hoe zij met terugwerkende kracht kunnen worden ingevoerd. Zo zijn groenten en fruit, consumptieaardappelen en kwekerijproducten subsidiabel vanaf 1 januari 2009 (artikel 1 van het ontwerp, ontworpen artikel 2), moeten de areaalbetaling voor noten en de zaaizaadsteun voor vezelvlas en spelt op 1 januari 2010 in de bedrijfstoelageregeling worden opgenomen (artikel 1 van het ontwerp, ontworpen artikelen 2*sexies* en 2*septies*), worden vanaf 2010 rechtstreekse betalingen van minder dan 100 euro niet meer uitgekeerd (artikel 1 van het ontwerp, ontworpen artikel 2*novies*), worden voor de kalenderjaren 2010 en 2011 aan de ongebruikte middelen een welbepaalde bestemming gegeven (artikel 1 van het ontwerp, ontworpen artikel 2*decies*), gelden (retroactief) bepaalde voorwaarden waaraan de landbouwer moet voldoen (artikel 4 van het ontwerp, ontworpen artikel 5), bestaat (retroactief) een elektronisch systeem voor aangifte en consultatie van gegevens in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (artikel 7 van het ontwerp, ontworpen hoofdstuk III*bis*), moet de landbouwer voor het gebruik van water (met ingang van 1 januari 2010) de vergunningsprocedures naleven (artikel 15 van het ontwerp, ontworpen artikel 11*bis*), worden bij het niet naleven van de randvoorwaarden (retroactief) verlagingen of uitsluitingen toegepast. Het is voorts ook niet duidelijk of de betrokkenen door de terugwerkende kracht in bepaalde gevallen niet worden benadeeld.

De gemachtigde heeft de volgende toelichting verschaft:

"De steunregelingen zijn conform de Europese verordening toegepast. Aangezien verordening (EG) nr. 73/2009 uitwerking heeft vanaf 1 januari 2009 is eenzelfde inwerkingtreding gehanteerd. Verder zijn de landbouwers in 2009 goed geïnformeerd over de wijzigingen van de hervorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid via de toelichting bij de verzamelaanvraag en via persberichten. De landbouwers hebben effectief de steun ontvangen waarop ze recht hebben. Er worden geen verworven rechten aangetast.

.../...

Hoe kan de landbouwer aan bepaalde verplichtingen retroactief voldoen?
Antwoord: (...) De landbouwer heeft aan zijn verplichtingen kunnen voldoen via de verzamelaanvraag.

Hoe kan men met terugwerkende kracht gebruik maken van het e-loket, of werd dit reeds toegepast (bijv. MB 19/08/2009 i.v.m. verzamelaanvraag)?
Antwoord: Het e-loket is al gebruikt voor de elektronische afhandeling van bepaalde verrichtingen. Met het besluit wenst men een algemene regeling voor het e-loket op te zetten om te vermijden dat op het niveau van de ministeriële besluiten telkens de praktische modaliteiten moeten hernomen worden. Het e-loket wordt dus al toegepast."

Het antwoord van de gemachtigde bevestigt dat er wel degelijk wijzigingen optreden voor de landbouwers, en dat dit met terugwerkende kracht gebeurt. Uit het antwoord blijkt weliswaar dat de landbouwers over de nieuwe regeling geïnformeerd werden. Dit is echter geen voldoende verantwoording voor de terugwerkende kracht van het gehele ontworpen besluit.

De stellers van het ontwerp dienen de bepalingen in verband met de inwerkingtreding van de ontworpen regeling dan ook te herzien, rekening houdend met de praktische mogelijkheid om de ontworpen bepalingen effectief toe te passen met terugwerkende kracht en, in zoverre die mogelijkheid er is, met de vereisten voor de wettigheid van de terugwerkende kracht.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevrouw A. SOMERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

P. LEMMENS