KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.743/3
VAN 12 OKTOBER 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 21 september 2010 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit" betreffende de bepaling en de herziening van de referentiegegevens bij integratie van de steun voor noten en voor zaaizaden van vezelvlas en spelt in de bedrijfstoeslag", 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.

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 VAN HET ONTWERP

2. In het kader van de hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid voorzag verordening (EG) nr. 1782/2003 [(1)] in een bedrijfstoeslagregeling 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 "bedrijfstoeslag" 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 (EG) 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 bedrijfstoeslagregeling 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 bedrijfstoeslagregeling

---

(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. 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.

.../...

vereenvoudigd. De nieuwe verordening wordt verder uitgewerkt in de verordeningen (EG) nr. 1120/2009 [5] en (EG) nr. 1121/2009 [6].

Met het oog op een aanpassing aan dat gewijzigde Europese regelgevende kader heeft de Vlaamse Regering op 10 september 2010 een besluit tot wijziging van haar voornoemde besluit van 8 juli 2005 genomen [7].

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan sommige bepalingen van het aldus gewijzigde besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005. Het ontwerp heeft meer bepaald betrekking op de integratie van de steun voor noten, enerzijds, en voor zaaizaad voor vezelvlas en spelt, anderzijds, in de bedrijfstoeslagregeling. In het ontwerp wordt het formulier vastgesteld waarop de bevoegde entiteit (het Agentschap voor Landbouw en Visserij) de referentiegegevens per landbouwer noteert, die met het oog op de bedoelde integratie in aanmerking worden genomen. Dat formulier is bedoeld om aan de landbouwer te worden bezorgd. Het ontwerp bevat voorts bepalingen in verband met de betwisting van die gegevens door de landbouwer en de daarop volgende herziening van de referentiegegevens.

---

(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. 1121/2009 van de Commissie van 29 oktober 2009 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad met betrekking tot de bij de titels IV en V van die verordening ingestelde steunregelingen.

(7) Dat wijzigende besluit is definitief door de Vlaamse Regering goedgekeurd, maar nog niet bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. Over het ontwerp dat ertoe heeft geleid, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 6 juli 2010 advies 48.452/3 gegeven.

RECHTSGROND

4. De bij het wijzigende besluit van 10 september 2010 ingevoegde artikelen 2*sexies*, derde lid, en 2*septies*, derde lid, 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, bevatten een machtiging aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister), om de "uitvoeringsmodaliteiten" vast te stellen voor de integratie in de bedrijfstoeslag van enerzijds de areaalbetaling voor noten en anderzijds de steun voor zaaizaden van de soorten vezelvlas (*Linum usitatissimum L.*) en spelt *(Triticum spelta L.*). De twee genoemde bepalingen specificeren nog dat de erin bedoelde uitvoeringsregels de wijze omvatten waarop, enerzijds, de bevoegde entiteit de referentiegegevens aan de landbouwer mededeelt en, anderzijds, die gegevens kunnen worden betwist en herzien overeenkomstig artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005. Die artikelen 2*sexies*, derde lid, en 2*septies*, derde lid, vormen de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Het genoemde artikel 4, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005, zoals het door het voormelde besluit van 10 september 2010 wordt vervangen, bepaalt dat de landbouwer de toeslagrechten kan betwisten door een aanvraag tot herziening in te dienen op de gronden die in het tweede lid van dat artikel limitatief worden opgesomd. Die bepaling wordt door het ontworpen besluit nader uitgewerkt. Artikel 4 bevat echter zelf geen delegatie van verordenende bevoegdheid aan de minister, en biedt voor dat besluit dan ook geen rechtsgrond, in tegenstelling tot de eerder vermelde artikelen 2*sexies*, derde lid, en 2*septies*, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005.

5. De laatstgenoemde bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1/, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, waarbij de Koning (thans, wat het Vlaamse Gewest betreft, de Vlaamse Regering) ertoe wordt gemachtigd om ten aanzien van de in de wet bedoelde producten alle maatregelen te nemen voor, onder meer, 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).

.../...

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Zoals terecht wordt aangegeven in het eerste lid van de aanhef, is verordening (EG) nr. 73/2009 voor het laatst gewijzigd bij verordening (EU) nr. 360/2010 van de Commissie van 27 april 2010 [(8)].

In artikel 13 van het ontwerp wordt evenwel bepaald dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2010. Er moet dan ook rekening gehouden worden met verordening (EG) nr. 73/2009 zoals die gold op die laatste datum. Toen was die verordening voor het laatst gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1250/2009 van de Raad van 30 november 2009 [(9)]. *In fine* van het eerste lid van de aanhef kan dan ook best naar die twee laatste wijzigende verordeningen worden verwezen.

7. Gelet op opmerking 4, moet aan het einde van het vijfde lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 worden geschrapt.

8. De verwijzing, in het zesde lid van de aanhef, naar het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, dient te worden weggelaten. De Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid put zijn bevoegdheid om het ontworpen besluit te nemen immers niet uit enige bepaling van dat besluit, maar rechtstreeks uit de artikelen 2*sexies*, derde lid, en 2*septies*, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 (zie opmerking 4). Bovendien bepaalt artikel 7, 1/, van het besluit van de Vlaamse Regering

---

(8) Verordening (EU) nr. 360/2010 van de Commissie van 27 april 2010 tot wijziging van de bijlagen IV en VIII bij verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften voor regelingen inzake rechtstreekse steunverlening aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

(9) Verordening (EG) nr. 1250/2009 van de Raad van 30 november 2009 houdende wijziging van verordening (EG) nr. 73/2009 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.

van 13 juli 2009 dat de in artikel 6 van datzelfde besluit toegestane delegaties niet gelden voor het nemen van reglementaire besluiten.

Artikel 1

9. In artikel 1, 5/, van het ontwerp wordt het begrip "verwachte vererving" gedefinieerd. Elders in het ontwerp wordt de term "feitelijke of verwachte vererving" gebruikt. De term "feitelijke vererving" wordt in het ontwerp echter niet gedefinieerd. Overigens wordt in artikel 3, lid 4, van verordening (EG) nr. 1120/2009 bepaald dat voor de toepassing ervan "wordt uitgegaan van definities in de nationale wetgeving van «feitelijke vererving» en van «verwachte vererving»" (10).

Gevraagd waarom niet zowel het begrip"feitelijke vererving" als het begrip "verwachte vererving" worden gedefinieerd, heeft de gemachtigde verklaard dat het Belgische recht noch in het erfrecht, noch in een andere rechtstak het begrip "verwachte vererving" kent. Om gevolg te geven aan artikel 3, lid 4, van de verordening is er daarom voor geopteerd om in het ontwerp dat begrip "verwachte vererving" te definiëren. Het werd daarentegen niet nodig geacht het begrip "feitelijke vererving" te definiëren, nu dat op basis van het Belgische erfrecht afdoende geïnterpreteerd kan worden.

Nu er toch twijfel lijkt te kunnen bestaan over wat met het begrip "feitelijke vererving" wordt bedoeld, verdient het aanbeveling om ook dat begrip te definiëren.

(10) In de Engelse tekst wordt gewag gemaakt van respectievelijk "inheritance" en "anticipated inheritance", in de Franse tekst van "héritage" en "héritage anticipé".

Artikel 8

10. Zowel in het eerste als het tweede lid van artikel 8, § 1, van het ontwerp dienen na het woord "overmachtsituaties" telkens de woorden "of uitzonderlijke omstandigheden" te worden ingevoegd [(11)].

Artikel 10

11. In het eerste lid van artikel 10 van het ontwerp worden de woorden "met landbouwactiviteit is begonnen" beter vervangen door de woorden "voor het eerst met een landbouwactiviteit is begonnen". Het zijn immers die laatste woorden die ook worden gebruikt in artikel 6, tweede lid, 1/, waarnaar wordt verwezen.

Artikel 11

12. Artikel 11 van het ontwerp voorziet in een mogelijkheid van bezwaar tegen de afwijzing van de aanvraag tot herziening van de referentiegegevens.

Het verdient aanbeveling in dat artikel ook te bepalen dat de bevoegde entiteit haar beslissing dient mede te delen aan de aanvrager, en de termijn te bepalen waarbinnen dit dient te gebeuren.

---

(11) Zie immers de artikelen 6, tweede lid, 2/, en 8, § 1, eerste lid, 3/, van het ontwerp. Overigens komt die laatste bepaling niet voor in artikel 31 van verordening (EG) nr. 73/2009 waarnaar wordt verwezen; dit artikel bevat slechts een exemplatieve opsomming.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. T'KINDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS