

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 49.665/3
VAN 24 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 10 mei 2011 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 ministerieel besluit “betreffende de teelt van hennep”, 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de nadere regels te bepalen betreffende de aanvraag voor de teelt van hennep, alsook de voorwaarden waaronder hennep mag worden geteeld en de teelt ervan kan worden gesubsidieerd.

3.1. Het ontworpen besluit vindt in het algemeen rechtsgrond in artikel 3bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoelagregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden. Die bepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten.

3.2. Voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit moet echter worden opgemerkt dat er ofwel geen rechtsgrond aanwezig is, ofwel dat de rechtsgrond geboden wordt door een andere bepaling dan deze die wordt vermeld in de aanhef van het ontworpen besluit.

3.2.1. In artikel 5 wordt bepaald dat als niet is voldaan aan de verplichtingen vermeld in de artikelen 2 tot 4 van het ontwerp, de teelt van hennep niet subsidiabel is en uitgesloten wordt van de bedrijfstoelagregeling, met behoud van de sancties vermeld in artikel 17 van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005.

Gevraagd welke bepaling precies rechtsgrond biedt aan artikel 5, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De sanctie van uitsluiting uit de bedrijfstoelag en niet-subsidiabel karakter van gronden waarop hennep wordt geteeld zonder de verplichtingen in het ministerieel besluit in acht te nemen, ligt besloten in artikel 39 van verordening (EG) nr. 73/2009.”

Voor zover met dit antwoord de gemachtigde zou bedoelen dat de rechtsgrond voor artikel 5 van het ontwerp wordt geboden door artikel 39 van verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad van 19 januari 2009¹, dient te worden opgemerkt dat een bepaling waarbij een maatregel ter uitvoering van een Europese verordening wordt uitgevaardigd, rechtsgrond dient te vinden in internrechtelijke regelgeving en niet in de Europeesrechtelijke regelgeving.

De Raad van State ziet niet in welke bepaling van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 rechtsgrond kan bieden. Tenzij de stellers van het ontwerp alsnog een deugdelijke rechtsgrond zouden kunnen aanwijzen, dient artikel 5 uit het ontwerp te worden weggelaten.

3.2.2. Artikel 6 strekt ertoe artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 augustus 2009 betreffende de vaststelling van de modaliteiten tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden op te heffen.

Ook hier gevraagd welke bepaling van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 rechtsgrond biedt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 augustus 2009 betreffende de vaststelling van de modaliteiten tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden bevatte een aantal regels voor de teelt van hennep. Door de regeling van teelttoestemming voor hennep in een afzonderlijk besluit op te nemen, wordt artikel 2 van het MB van 13 augustus 2009 *de facto* door het latere besluit opgeheven. Het ontwerpbesluit wenst immers de bestaande regels te verduidelijken en te verfijnen en neemt de essentiële principes, die uiteengezet werden in het op te heffen artikel, over.

De inhoud van lid 1 (enkel rassen uit de rassenlijst mogen ingezaaid worden) en lid 3 (zaaizaad moet gecertificeerd zijn) van artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 augustus 2009 wordt reeds weergegeven in respectievelijk artikel 10 van verordening (EG) nr. 1120/2009 en artikel 39, lid 2 van verordening (EG) nr. 73/2009 en dient dus niet herhaald te worden in het onderhavige nieuwe besluit betreffende de teelt van hennep. De inhoud van de leden 2 (aanvragen en verkrijgen van teelttoestemming) en 4 (de minimale dosis zaaizaad en de vraag een schets bij de verzamelaanvraag te voegen ingeval er meerdere variëteiten op 1 perceel worden ingezaaid) van artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 augustus 2009 worden overgenomen in artikel 2 van het onderhavige nieuwe besluit betreffende de teelt van hennep.

¹ 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.

Het ontworpen besluit ontleent rechtsgrond aan artikel 39 van verordening (EG) nr. 73/2009 en artikel 3, § 1, 1° van de wet van 28 maart 1975. Het ontworpen besluit put verder rechtsgrond uit artikel 3bis van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 3 december 2010. Artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 augustus 2009 moest uitvoering geven aan hetzelfde artikel 39 van verordening (EG) nr. 73/2009.

Aangezien het ontworpen besluit hetzelfde beoogt te regelen als het op te heffen artikel 2 van het MB van 13 augustus 2009, is in het ontwerp voorzien in een opheffing van de oudere bepaling. De opheffing gebeurt bij besluit van dezelfde rang door dezelfde functioneel bevoegde minister.”

Om dezelfde redenen als weergegeven in opmerking 3.2.1 kan niet worden ingestemd met de stelling dat de rechtsgrond voor artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 augustus 2009 gevonden zou kunnen worden in een bepaling van een Europese verordening. De rechtsgrond voor deze bepaling dient veeleer te worden gezocht in artikel 4, § 3, 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. Deze bepaling vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1°, van de voornoemde wet van 28 maart 1975 en in artikel 3, § 3, 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.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Overeenkomstig hetgeen betreffende de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3.2.2), dient tussen het huidige vijfde en het huidige zesde lid een nieuw zesde lid te worden ingevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 4, § 3, van het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007.

Artikel 7

5. Luidens artikel 7 heeft het te nemen besluit uitwerking met ingang van 1 januari 2011.

Gelet op het tijdstip waarop dit advies wordt gegeven en het ontworpen besluit zal worden genomen, zullen de verplichtingen erin vervat aldus retroactief worden opgelegd.

Door de auditeur-verslaggever gevraagd naar een verantwoording van die terugwerkende kracht, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“De terugwerkende kracht is ingegeven door de noodzaak om aan te sluiten bij de Europese verordeningen. Voor de campagne 2011 wordt een teelttoestemming als voorafgaande vergunning voor de teelt van hennep toegepast, zodat een controle van 20% van het areaal hennep kan volstaan, overeenkomstig artikel 39, lid 1, *in fine*, van verordening (EG) nr. 73/2009. Artikel 3*bis* van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005, ingevoegd bij besluit van de Vlaamse Regering van 3 december 2010, is in werking getreden op 1 januari 2011.

Doordat artikel 2 van het ministerieel besluit van 13 augustus 2009 al voorzag in een toestemming voor de teelt van hennep, bevat het ontworpen besluit in feite geen nieuwe verplichtingen. Het gebruik van het formulier, waarin voorzien wordt door het ontworpen besluit, werd al toegepast. Geen enkele landbouwer heeft voor de campagne 2011 op een andere manier toestemming voor de teelt aangevraagd. Het ontworpen besluit zoekt de bestaande situatie te bestendigen. Voor de toepassing van de Europese verordeningen wordt aansluiting gezocht bij de datum van 1 januari 2011, startdatum van de campagne 2011 voor directe betalingen.”

Gelet op deze toelichting lijkt het niet aangewezen om aan het te nemen besluit terugwerkende kracht te verlenen. Artikel 7 kan dan ook beter uit het ontwerp worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN,	
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	M. VERSCHRAEGHEN,	toegevoegd griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

M. VERSCHRAEGHEN

J. SMETS