



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 56.585/1/V  
van 27 augustus 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'tot  
vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse  
betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen  
van het gemeenschappelijk landbouwbeleid'

Op 16 juli 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 2 september 2014,<sup>(\*)</sup> een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 12 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 augustus 2014.

\*

---

<sup>(\*)</sup> Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt de nadere uitwerking beoogd van het vernieuwde Europese kader voor rechtstreekse betalingen (“directe steun”) aan landbouwers,<sup>1</sup> dat hoofdzakelijk is vervat in verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 637/2008 van de Raad en Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad’<sup>2</sup>. Tot dit kader behoren ook een aantal flankerende normen<sup>3</sup> en uitvoeringsmaatregelen<sup>4</sup>, waarvan er één nog moet worden aangenomen.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Dit is een van de vier pijlers van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie.

<sup>2</sup> Zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1310/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘houdende bepaalde overgangsbepalingen inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO), houdende wijziging van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft middelen en de verdeling ervan met betrekking tot 2014, houdende wijziging van Verordening (EG) nr. 73/2009 van de Raad en de Verordeningen (EU) nr. 1307/2013, (EU) nr. 1306/2013 en (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de toepassing ervan in 2014’.

<sup>3</sup> Namelijk verscheidene bepalingen van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad’ en van verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 352/78, (EG) nr. 165/94, (EG) nr. 2799/98, (EG) nr. 814/2000, (EG) nr. 1290/2005 en (EG) nr. 485/2008 van de Raad’. Die twee verordeningen zijn eveneens gewijzigd bij verordening (EU) nr. 1310/2013.

<sup>4</sup> In het bijzonder gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot wijziging van bijlage X bij die verordening’, gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 van de Commissie van 11 maart 2014 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem en de voorwaarden voor weigering of intrekking van betalingen en voor administratieve sancties in het kader van rechtstreekse betalingen, plattelandontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden’ en uitvoeringsverordening (EU) nr. 641/2014 van de Commissie van 16 juni 2014 ‘tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1307/2013 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van voorschriften voor rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’.

<sup>5</sup> In zevende lid van de aanhef wordt die nog te nemen uitvoeringsmaatregel geïdentificeerd als “uitvoeringsverordening (EU) nr. zz/2014 van de Commissie van.....(IA HO)”. Een ontwerpversie ervan is in voorbereiding volgens de comitologieprocedure (“Commission Implementing Regulation (EU) No .../.. of XXX laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council with regard to the integrated administration and control system, rural development measures and cross compliance (D034004/04)”.

3.1. In de aanhef van het ontworpen besluit wordt als rechtsgrond artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ vermeld. Die bepaling luidt als volgt:

“Art. 4. De Vlaamse Regering kan, binnen de bevoegdheden, vermeld in artikel 6, § 1, V, en artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten:

1° alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten;”.

3.2. Het ontworpen besluit betreft de nadere uitwerking van verscheidene verordeningen met betrekking tot het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB), waarnaar in de aanhef wordt verwezen. De aangehaalde verordeningen bevatten samen met andere Europese rechtsregels gedetailleerde regelingen voor de toekenning van die steun, die door de lidstaten voornamelijk moeten worden geoperationaliseerd door de vaststelling van praktische internrechtelijke regelingen voor de berekening, uitbetaling en controle van de directe steun. Dergelijke regelingen kunnen worden beschouwd als de “uitvoering” van de betrokken Europese akten.

Anders is het evenwel voor interne rechtsregels waarin de lidstaten eigen belangrijke nieuwe beleidskeuzes maken, ook indien die beleidsvrijheid door de Europese rechtsregels zelf mogelijk wordt gemaakt. Dit is het geval voor sommige onderdelen van de ontworpen regeling, waarin gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid die het Europese juridisch kader aan de lidstaten biedt om belangrijke eigen beleidskeuzes te maken, hetzij voor hun gehele grondgebied, hetzij voor bepaalde regio's. Het gaat daarbij vaak om keuzes met belangrijke herverdelende effecten waarbij de gevolgen van de teruglopende totale enveloppe slechts voor sommige categorieën landbouwers kan worden gecompenseerd, en enkel ten koste van andere landbouwers. Het gaat bijgevolg om fundamentele keuzes van het regionale landbouwbeleid, zoals ook uitvoerig wordt uiteengezet in de zgn. conceptnota directe steun<sup>6</sup> en in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering met het oog op de eerste principiële goedkeuring van het ontworpen besluit.

De belangrijkste eigen beleidskeuzes die de Vlaamse Regering met de ontworpen regeling voor ogen heeft zijn de volgende:

- de keuze om een gedeelte van de middelen uit de eerste pijler van het GLB (met name de directe steun) over te hevelen naar de tweede pijler (plattelandsontwikkeling), zoals uitgewerkt in artikel 3 van het ontwerp;<sup>7</sup>
- de keuze om geen uitzonderingen toe te staan op het beginsel dat geen rechtstreekse betalingen worden toegestaan aan twee categorieën van natuurlijke personen of rechtspersonen die niet als

---

<sup>6</sup> Vlaams Ministerie van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid, Vlaamse implementatie van de GLB2020-hervorming voor het onderdeel directe steun – Conceptnota aan de leden van de Vlaamse Regering, [http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20131220\\_Conceptnota\\_DirecteSteun.pdf](http://lv.vlaanderen.be/nlapps/data/docattachments/20131220_Conceptnota_DirecteSteun.pdf).

<sup>7</sup> Op basis van artikel 14 van verordening (EU) nr. 1307/2013. Zie ook overweging 17 bij deze verordening.

actieve landbouwers worden beschouwd, ook al ontvingen de betrokkenen in het verleden minder dan 5.000 euro aan rechtstreekse betalingen (artikel 6, tweede lid, van het ontwerp);<sup>8</sup>

- de keuze om gebruik te maken van de mogelijkheid om het aantal betalingsrechten dat in 2015 moet worden toegewezen, te beperken tot 135 procent van het totale aantal subsidiabele hectaren dat in 2009 is aangegeven (artikel 11 van het ontwerp);<sup>9</sup>

- de keuze om de zogenaamde “interne convergentie” van betalingsrechten tussen 2015 en 2019 te laten verlopen volgens het zogenaamde Iers model met een maximumverlies van 30 procent en met een variabele vergroeningspremie (artikel 12 van het ontwerp);<sup>10</sup>

- de keuze om de steun te plafonneren op 150.000 euro, zonder sociale compensatie (artikel 14 van het ontwerp);<sup>11</sup>

- de keuze om de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister), te laten beslissen over de aanwendingsmogelijkheden van de reserve en over de lineaire vermindering ervan voor de financiering in 2015 (artikelen 32 en 33 van het ontwerp);<sup>12</sup>

- de keuze om te blijven voorzien in een relatief omvangrijke vorm van gekoppelde steun, met name ter ondersteuning van de rundveeteelt (artikelen 44 en 53 van het ontwerp).<sup>13</sup>

Dat een aantal bepalingen van het ontwerp wel degelijk betrekking hebben op fundamentele beleidskeuzes, kan overigens ook worden afgeleid uit het gegeven dat de Vlaamse Regering de ontworpen regeling voldoende belangrijk (“van strategisch belang”) heeft geacht om erover het advies te vragen van de Milieu- en Natuurraad van Vlaanderen (MiNa-Raad) en van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (SALV).

3.3. De Raad van State is van oordeel dat voor deze ontworpen bepalingen geen rechtsgrond kan worden gevonden in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013. De delegatie die vervat is in deze decretale bepaling heeft immers enkel betrekking op de “uitvoering van de Europese en andere internationale akten”. In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 juni 2013 wordt over deze bepaling het volgende gesteld:

“Het ontwerp bepaalt uitdrukkelijk (1°) dat de Vlaamse Regering ten aanzien van de activiteiten die in artikel 3, § 1 worden vermeld en ten aanzien van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, alle maatregelen kan nemen voor de uitvoering van de

---

<sup>8</sup> Zie artikel 9, lid 4, van verordening (EU) nr. 1307/2013.

<sup>9</sup> Zie artikel 24, lid 5, van verordening (EU) nr. 1307/2013.

<sup>10</sup> Zie artikel 25 van verordening (EU) nr. 1307/2013. Voor de verschillende beleidsalternatieven ter zake, zie de conceptnota directe steun, 22-24.

<sup>11</sup> Zie artikel 11, leden 1 en 2, van verordening (EU) nr. 1307/2013. Deze zogenaamde “maximale afroaming” is de meest verregaande invulling van de mogelijkheden die deze verordeningsbepalingen bieden.

<sup>12</sup> Zie artikel 30 van verordening (EU) nr. 1307/2013.

<sup>13</sup> Zie de artikelen 52 en 53 van verordening (EU) nr. 1307/2013. Uit die laatste verordeningsbepaling blijkt overigens dat indien de lidstaten besluiten om meer dan 13 procent van hun jaarlijkse nationale maximum aan te wenden voor de financiering van gekoppelde steun, daarvoor de goedkeuring van de Europese Commissie vereist is overeenkomstig artikel 55 van de verordening. Indien de gekoppelde steun meer dan 8 procent inhoudt, is een verantwoording voor de Europese Commissie vereist. Zie ook de conceptnota directe steun, 25.

Europese en andere internationale akten. Dit is een belangrijke delegatie, aangezien het gros van de Vlaamse landbouw- en zeevisserijregelgeving tot stand komt in uitvoering van EU-regelgeving. De delegatie is noodzakelijk om snel en efficiënt uitvoering te geven aan Europese richtlijnen, verordeningen en beschikkingen. Zoals hierboven al aangegeven zal dit punt de Vlaamse Regering ook in staat stellen maatregelen te nemen voor de uitvoering van de landbouwmateries die het voorwerp uitmaken van een toekomstige staatshervorming.”<sup>14</sup>

De term “uitvoering” moet in een functionele betekenis worden begrepen. Dit houdt in dat niet alleen voor de uitvoering van Europese verordeningen, maar ook voor de omzetting van Europese richtlijnen een beroep kan worden gedaan op deze decretale bepaling. Er is evenwel ook een grens aan wat onder de term “uitvoering” kan worden gebracht. Voor verordeningen- en richtlijnbeoordelingen waarin aan de lidstaten een zeer ruime beoordelingsruimte wordt gelaten om eigen beleidskeuzes te maken over belangrijke aangelegenheden, moeten de essentiële elementen van de invulling van die beoordelingsruimte eerst door de decreetgever worden bepaald. Dat is ook het geval indien die beoordelingsruimte bestaat uit verscheidene alternatieven waartussen de lidstaten kunnen kiezen of mogelijkheden waarvan zij al dan niet gebruik kunnen maken, althans indien – zoals voor de aangehaalde bepalingen het geval is – die alternatieven of mogelijkheden op zich beschouwd een zeer ruime beoordelingsruimte inhouden voor de betrokken aangelegenheid. Overigens kan uit de parlementaire voorbereiding van artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ook niet worden afgeleid dat de decreetgever van oordeel was dat er een beroep op kan worden gedaan voor eender welke verordeningen- en richtlijnbeoordeling.

In dat verband kan worden verwezen naar de vaste adviespraktijk van de Raad van State over wetgevende bepalingen waarbij aan de uitvoerende macht wordt opgedragen om maatregelen te treffen ter uitvoering van de *verplichtingen* die voortvloeien uit Europese en internationale rechtsregels, of nog, om alle *vereiste* maatregelen te nemen voor de uitvoering van die rechtsregels. Volgens die adviespraktijk kan de uitvoerende macht aan dergelijke machtigingen enkel de bevoegdheid ontleen om maatregelen te nemen die betrekking hebben op aangelegenheden waarvoor er geen of bijna geen beleidskeuze bestaat.<sup>15</sup>

In zoverre de essentiële elementen van een regeling niet in de betrokken verordeningbepalingen zelf worden bepaald en er aldus fundamentele beleidskeuzes aan de

---

<sup>14</sup> *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, 9.

<sup>15</sup> Zie adv.RvS 23.783/9 van 20 april 1995 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 januari 1996 ‘betreffende de toegang tot het beroep van ondernemer van nationaal en internationaal goederenvervoer over de binnenwateren’; adv.RvS 31.565/3 van 26 april 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 28 juni 2001 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 14 november 1993 betreffende de bescherming van proefdieren, voor wat betreft de verlening van vrijstellingen’; adv.RvS 36.564/1 van 4 maart 2004 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 25 april 2004 ‘tot wijziging van de wet tot bescherming van de economische mededinging, gecoördineerd op 1 juli 1999’; adv.RvS 47.059/1/V van 18 augustus 2009 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 29 september 2009 ‘tot wijziging van de wet van 24 december 1993 betreffende de overheidsopdrachten en sommige opdrachten voor aanneming van werken, leveringen en diensten en van sommige koninklijke besluiten tot uitvoering van deze wet’ (niet bekendgemaakt); adv.RvS 47.629/3 van 12 januari 2010 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘tot wijziging van artikel 13 van de wet van 14 augustus 1986 betreffende de bescherming en het welzijn der dieren’. Zie ook P. LEMMENS, “Opdrachten aan de Koning voor de omzetting van internationale handelingen in de interne wetgeving”, in *Liber Amicorum G. Baeteman*, Deurne, Kluwer, 1997, (565) 577.

lidstaten worden overgelaten, moeten die fundamentele beleidskeuzes inzake rechtstreekse betalingen aan landbouwers in eerste instantie, op zijn minst wat de essentiële elementen ervan betreft, door de decreetgever worden ingevuld. Dit betekent niet dat de decreetgever zelf de in opmerking 3.2 aangehaalde ontworpen bepalingen noodzakelijk zelf moet uitvaardigen, maar wel dat hij de in die opmerking weergegeven beleidskeuzes op zijn minst in grote lijnen vastlegt. De nadere uitwerking ervan kan dan aan de Vlaamse Regering worden opgedragen.

Dat de essentiële elementen van deze beleidskeuzes door de decreetgever moeten worden vastgelegd, kan ten overvloede worden afgeleid uit artikel 23, tweede en derde lid, 2°, van de Grondwet. Uit die grondwetsbepalingen vloeit voort dat het recht op sociale bijstand door de decreetgever moet worden gewaarborgd. In een aantal gevallen kan de inkomenssteun voor landbouwers effectief het karakter krijgen van een dergelijke sociale bijstand, waaruit voortvloeit dat de decreetgever ten minste de essentiële elementen van deze beleidskeuzes moet regelen.

3.4. De gemachtigde suggereerde in subsidiaire orde een aantal andere bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 als rechtsgrond voor de aangehaalde ontworpen bepalingen:

“Mocht uw Raad van oordeel zijn dat artikel 4, 1° van het decreet toch geen rechtsgrond zou bieden voor de (...) opgesomde artikelen, kan voor de hieronder vermelde artikelen ook rechtsgrond gevonden worden in de eveneens hieronder vermelde artikelen van het decreet.

- a. Art. 3 BVR: 4, 2° d), 9, 10, § 1 decreet LV;
- b. Art. 6, tweede lid BVR: 4, 2° d), en 9 decreet LV;
- c. Art. 11 BVR: idem;
- d. Art. 12 BVR: idem;
- e. Art. 14 BVR: idem;
- f. Art. 32-33 BVR: idem;
- g. Art. [44 en] 53: idem.”

Voor die door de gemachtigde aangehaalde decretale bepalingen rijzen evenwel problemen die vergelijkbaar zijn met hetgeen zo-even reeds werd uiteengezet. Zo zouden (onderdelen van) de artikelen 9 en 10, § 1, van het decreet van 28 juni 2013 weliswaar kunnen worden ingeroepen als rechtsgrond voor de in opmerking 3.2 opgesomde bepalingen, in zoverre ermee specifieke steunmaatregelen inzake de ondersteuning en de bevordering van een economisch efficiënte en duurzame landbouw worden beoogd. Aangezien die ontworpen bepalingen echter betrekking hebben op steunmaatregelen die in beginsel gericht zijn op rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van verordening (EU) nr. 1307/2013, veeleer dan op de ondersteuning en de bevordering van een economisch efficiënte en duurzame landbouw, zoals door de artikelen 9 en 10, § 1, van het decreet van 28 juni 2013 wordt beoogd, kunnen die decretale bepalingen niet worden ingeroepen als rechtsgrond. Dit is eveneens het geval voor artikel 4, 2°, d), van dat decreet, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen voor de toekenning van steun voor de beoefening van (onder meer) landbouwactiviteiten in een maatschappelijk verantwoord kader dat rekening houdt met de maatschappelijke verwachtingen op het vlak van natuur- en milieubehoud, dierengezondheid en -welzijn, voedselvoorziening, -veiligheid en -kwaliteit, en consumentenbelangen.

Zoals reeds in opmerking 3.3 is uiteengezet, is een optreden van de decreetgever vereist waarin de essentiële elementen worden geregeld met betrekking tot de fundamentele beleidskeuzes inzake rechtstreekse betalingen aan landbouwers. Hooguit zouden de door de gemachtigde aangehaalde decretale bepalingen kunnen worden ingeroepen als rechtsgrond in samenhang met de zo-even geschetste toekomstige bepalingen, namelijk in zoverre middelen inzake rechtstreekse betalingen aan landbouwers die worden aangewend voor steunmaatregelen ingepast kunnen worden in de door de gemachtigde aangehaalde decretale bepalingen.

3.5. Specifiek wat betreft artikel 14 van het ontwerp, klemmt het zo-even geschetste rechtsgrondprobleem nog meer nu de erin vervatte beleidskeuze om de steun te plafonneren op 150.000 euro, zonder sociale compensatie, vragen oproept in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel, die beter het voorwerp zouden uitmaken van een parlementair debat. De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Er zijn op dit ogenblik in het Vlaamse gewest geen landbouwers die een basisbedrag hoger dan 150.000 euro kunnen ontvangen. Daarom is het niet nodig om enige correctie in te voeren en blijft het gelijkheidsbeginsel gehandhaafd. Landbouwers die in de toekomst in aanmerking komen voor afoming zijn landbouwers met een bedrijfsareaal van ten minste 750 ha (gemiddelde basisbetaling = 200 euro/ha). De vaste kosten (voor machinepark, gebouwen, stallingen) nemen per hectare exponentieel af met toenemend areaal. Bij een bedrijfsareaal groter dan 750 ha is de vaste meerkost per bijkomende hectare verwaarloosbaar klein. Inkomensondersteuning op dit niveau is niet langer doelmatig. Verder gaat op dit ogenblik ca. 20% van de subsidies naar 80% van de (kleinere) landbouwers, en 80% van de subsidies naar 20% van de (grotere) landbouwers. Om deze ongelijkheid niet nog verder te bevorderen is het aangewezen om maximaal van de geboden mogelijkheid tot afoming gebruik te maken.”

Het komt de Raad van State voor dat het gegeven dat er thans nog geen landbouwers onder het toepassingsgebied van de ontworpen plafonnering zouden vallen, alvast geen verantwoording kan vormen voor deze verschillende behandeling. Het betoog over de verdeling van de steun tussen grotere en kleinere landbouwers neemt niet weg dat de ontworpen bepaling in elk geval een nieuwe verschillende behandeling inhoudt tussen grotere en “nog grotere” landbouwers, die op zijn minst verantwoording behoeft in het licht van het zorgvuldigheidsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

3.6. De andere bepalingen van het ontworpen besluit dan diegene die in opmerking 3.2 zijn opgesomd, kunnen wel worden geacht in voldoende mate aan te sluiten bij het kader in verordening (EU) nr. 1307/2013, zodat zij effectief rechtsgrond vinden in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013.

#### ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Zoals reeds in opmerking 2 is vermeld, wordt het juridische kader voor de ontworpen regeling mee gevormd door een uitvoeringsverordening (waarnaar wordt verwezen in het zevende lid van de aanhef) waarvoor de comitologieprocedure nog lopende is en waarvan de inhoud dus nog niet definitief vaststaat. Het is dan ook raadzaam om de aanneming van het ontworpen besluit uit te stellen totdat de betrokken uitvoeringsverordening door de Europese Commissie zal zijn aangenomen. Indien naar aanleiding daarvan het thans voorliggende ontwerp

nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving voor advies worden voorgelegd.

5. Het ontwerp bevat talrijke delegaties aan de minister namelijk in artikel 5, artikel 8, § 2, derde lid, artikel 11, tweede lid, artikel 12, § 3,<sup>16</sup> artikel 13, § 2,<sup>17</sup> artikel 15, tweede lid, artikel 18, artikel 19, artikel 21, § 1, tweede en derde lid, en § 2, tweede lid, artikel 22, tweede lid, artikel 23, tweede lid, artikel 26, artikel 27, tweede lid, artikel 29, tweede lid, artikel 30, tweede lid, artikel 31, artikel 32, tweede lid, artikel 33, § 1, § 2, tweede lid, en § 3, tweede lid, artikel 35, § 1 en § 2, artikel 36, tweede lid, artikel 37, § 2, eerste en tweede lid, en § 3, tweede lid, artikel 38, § 2, zevende lid, en § 4, tweede lid, artikel 40, tweede lid, artikel 41, tweede lid, artikel 44, tweede lid, artikel 45, § 1, tweede lid, artikel 46, § 1, vierde en zesde lid, en § 2, tweede lid, artikel 47, derde lid, artikel 48, derde lid, artikel 50, artikel 53, tweede lid, artikel 54, vijfde lid, artikel 55, artikel 60, § 4, vierde lid, artikel 62, § 3, tweede lid, en artikel 66, tweede lid, van het ontwerp.<sup>18</sup>

Volgens artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ is het maken van de verordeningen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn in beginsel een zaak van de regering. Afwijkingen van die principiële regeling, waarbij de Vlaamse Regering verordenende bevoegdheid delegeert aan een minister, zijn weliswaar geoorloofd op grond van artikel 69 van die bijzondere wet, maar dan enkel voor zover de toegestane delegaties betrekking hebben op het vaststellen van uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

Voor sommige delegaties, zoals bijvoorbeeld die in artikel 35, § 2, in artikel 36, tweede lid, of in artikel 60, § 4, vierde lid, van het ontwerp, is het niet helemaal duidelijk of ze betrekking hebben op regelgevende bevoegdheid of op individuele beslissingsbevoegdheid. Dit kan beter worden verduidelijkt in de ontworpen bepalingen. Er rijst geen bezwaar tegen delegaties van individuele beslissingsbevoegdheid die duidelijk als dusdanig herkenbaar zijn.

In zoverre de ontworpen delegaties betrekking hebben op regelgevende bevoegdheid, zijn de meeste ervan op het eerste gezicht niet beperkt tot uitvoeringsmaatregelen van bijkomstige of detailmatige aard. Dit zou wel het geval zijn indien ingevolge de toepasselijke Europese rechtsregels de beleidsruimte van de minister dermate beperkt is dat de ontworpen delegaties alsnog als louter bijkomstig of detailmatig kunnen worden beschouwd. Dit is echter niet het geval indien die beleidsruimte kan leiden tot niet-verwaarloosbare herverdelende effecten.

De stellers van het ontwerp moeten de aangehaalde ontworpen delegaties in het licht van deze beginselen aan een nieuw onderzoek onderwerpen. Het is raadzaam om in een verslag aan de Vlaamse Regering uiteen te zetten op welke wijze de beoogde delegaties aan deze

---

<sup>16</sup> Zie daarover ook opmerking 11.

<sup>17</sup> Zie daarover ook opmerking 13.

<sup>18</sup> Deze opmerking wordt geformuleerd onder uitdrukkelijk voorbehoud van de opmerkingen met betrekking tot de rechtsgrond voor sommige van de hier opgesomde ontworpen bepalingen.

beginselen voldoen. Voor de delegaties die er niet aan blijken te voldoen, moet het ontworpen besluit eventueel worden aangevuld met de regelingen die men wenste over te laten aan de minister.

6. De door de gemachtigde bezorgde concordantietabel met een overzicht van de bepalingen van het ontwerp en de ermee verband houdende Europeesrechtelijke bepalingen is uitstekend. De Raad van State drukt zijn appreciatie uit voor dit volledige en gedetailleerde overzicht en beveelt aan om de tabel op te nemen in een verslag aan de Vlaamse Regering, ter wille van de transparantie voor de belanghebbenden.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 1

7. Op de vraag of de definitie van randvoorwaarden in artikel 1, 24°, van het ontwerp niet moet worden aangevuld met een verwijzing naar de voorschriften bedoeld in artikel 93, lid 3, van verordening (EU) nr. 1306/2013, antwoordde de gemachtigde bevestigend. Hij formuleerde daartoe het volgende tekstvoorstel:

“24° randvoorwaarden: de beheerseisen die voortvloeien uit de Europese richtlijnen en verordeningen, vermeld in bijlage II van verordening (EU) nr. 1306/2013, de normen inzake een goede landbouw- en milieuconditie die zijn vastgesteld ter uitvoering van artikel 93, [lid 1], van verordening (EU) nr. 1306/2013, alsook wat de jaren 2015 en 2016 betreft, de instandhouding van blijvend grasland zoals bepaald in artikel 93, [lid 3], van verordening (EU) nr. 1306/2013.”

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

8. Het is raadzaam om in artikel 1, 25°, van het ontwerp te verduidelijken dat met de term “reserve” enkel de regionale reserve wordt bedoeld waarnaar wordt verwezen in de aangehaalde verordeningsbepalingen (en niet de nationale reserve).

### Artikel 8

9. Artikel 9, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 1307/2013 laat de lidstaten toe om bijkomende categorieën niet-landbouwbedrijven toe te voegen aan de natuurlijke personen of rechtspersonen die luchthavens, spoorwegdiensten, waterwerken, vastgoeddiensten, en permanente sport- en recreatiegebieden exploiteren en waarvoor rechtstreekse betalingen verboden worden bij de eerste alinea van die bepaling. De lidstaten kunnen die toevoegingen later weer schrappen, maar ze kunnen geen afbreuk aan de verbodsbepaling vervat in die eerste alinea.

Artikel 8, § 2, tweede lid, van het ontwerp bepaalt evenwel dat landbouwers die permanente sport- en recreatiegronden hebben aangelegd in het kader van de verbreding of de diversificatie van landbouwactiviteiten naar niet-agrarische activiteiten, zoals hoevetoeisme, hoevekamperen, boerengolf en teambuildingspelen, voor de toepassing van dit artikel niet worden beschouwd als uitbaters van permanente sport- en recreatiegronden als vermeld in het

eerste lid, 2°, van die bepaling. Het onweerlegbaar vermoeden dat aldus wordt ingesteld, lijkt in te druisen tegen artikel 9, lid 2, derde alinea, van verordening (EU) nr. 1307/2013, dat bepaalt dat (onder meer) uitbaters van permanente sport- en recreatiegronden enkel als actieve landbouwers (die in aanmerking komen voor rechtstreekse betalingen) beschouwd kunnen worden indien zij verifieerbare bewijzen verstrekken waaruit blijkt dat zij aan één van de voorwaarden voldoen die in die verordeningsbepaling worden opgesomd.

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“De Europese uitsluiting van uitbaters van permanente sport- en recreatiegronden heeft tot doel om personen, die zeer duidelijk geen actieve landbouwers zijn (o.a. uitbaters van golfterreinen, paardenrenbanen en maneges), uit te sluiten van directe steun. Het bijkomend instellen van de mogelijkheid tot tegenbewijs heeft tot doel om personen die beide activiteiten combineren (bv. landbouwactiviteit en uitbating golfterrein), toch toe te laten tot het directe steunsysteem als deze personen aantonen dat ze effectief landbouwer zijn. De bevoegde entiteit kan dit immers niet zelf vaststellen.

In het geval van landbouwers die in het kader van verbreding of diversificatie permanente sport- en recreatiegronden hebben aangelegd, is van bij aanvang duidelijk vast te stellen door de bevoegde entiteit dat zij wél actieve landbouwer zijn. Het lijkt daarom niet nodig om de landbouwer nogmaals extra te verplichten om een tegenbewijs te leveren.

In een werkdocument opgemaakt door de Commissie over de interpretatie van artikel 9 van Verordening (EU) nr. 1307/2013, blijkt ook dat de negatieve lijst focust op personen die zich specialiseren in sport, recreatie of vastgoeddiensten, en dat landbouwers die verbreden/diversifiëren hier niet noodzakelijk onder vallen. Dit blijkt onder meer uit het volgende:

- (...) the activity of renting accommodation facilities on a farm should not be considered as operating a real estate service.

- As far as ‘permanent sport and recreational grounds’ are concerned, the negative list aims at targeting specialized operators of permanently existing areas of land with permanent fixtures and/or permanent artificial structures for spectators that are being used for a purpose of sport and recreational activities, e.g. golf courses, race courses, or permanent football pitches.”

De Raad van State kan enkel vaststellen dat de tekst van de aangehaalde verordeningsbepalingen, alsook overweging 10 bij de verordening niet helemaal lijkt te sporen met hetgeen in dat werkdocument wordt uiteengezet. Anderzijds kan hij de stellers van het ontwerp niet afraden om voor de nadere uitwerking van deze verordeningsbepalingen rekening te houden met de interpretatie van de Europese Commissie, zoals die uit dat werkdocument blijkt.

### Artikel 9

10. In artikel 9 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “pootgoed” en van “sierplanten”, terwijl in artikel 24, lid 1, derde alinea, a), van verordening (EU) nr. 1307/2013 melding wordt gemaakt van “pootaardappelen” en van “siergewassen”. De gemachtigde beaamt dat deze laatste termen in de ontworpen bepaling moeten worden overgenomen.

### Artikel 12

11. Nog afgezien van de opmerkingen over de rechtsgrond voor artikel 12 van het ontworpen besluit en van de algemene opmerking over de in paragraaf 3 vervatte delegatie aan de minister, wordt in die ontworpen delegatie vermeld dat de minister bijkomende objectieve en niet-discriminerende criteria kan vastleggen, “onder meer” om te bepalen hoe de verlaging van de waarde van betalingsrechten met een bepaalde waarde toegepast wordt. De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“De delegatie was niet bedoeld om onbepaald te zijn; het gaat enkel om de vaststelling van objectieve en niet-discriminerende criteria voor de verlaging van de waarde van betalingsrechten met een waarde hoger dan het regionaal gemiddelde in 2019. De woorden ‘onder meer’ worden best geschrapt.”

Met die aanpassing kan worden ingestemd.

### Artikel 13

12. De vermelding “§ 1.” onmiddellijk na het artikelnummer ontbreekt. Dit moet worden verholpen.

13. Het is onduidelijk wat de juridische grondslag is voor artikel 13, § 1, eerste lid, 1°, van het ontwerp, waarin wordt voorzien in de mogelijkheid van een specifieke regeling (die op grond van paragraaf 2, 1°, van dat artikel, wordt vastgesteld door de minister) voor de toegang tot het basisbetalingssysteem en voor de toekenning van betalingsrechten, met inbegrip van de waardebepaling van de betalingsrechten, in geval van “onjuiste of onvolledige gegevens”. De gemachtigde verduidelijkte dit als volgt:

“Er is geen bijzondere rechtsgrond voor deze bepaling. Er wordt alleen bedoeld dat indien het betaalorgaan onvolledige of onjuiste gegevens van de landbouwer hanteert, de landbouwer de mogelijkheid moet hebben om die gegevens te corrigeren, zodat het betaalorgaan van bij de aanvang met de juiste gegevens werkt.”

Hieruit blijkt dat het niet zozeer de bedoeling is om een “specifieke regeling” voor die gevallen in te voeren, maar wel om te voorzien in de mogelijkheid van de rechtzetting van die onjuiste of onvolledige gegevens. Artikel 13, § 1, eerste lid, 1°, van het ontwerp kan dan beter worden weggelaten ten voordele van een afzonderlijke bepaling, waarbij de betrokken landbouwers de mogelijkheid wordt geboden om onjuiste of onvolledige gegevens recht te zetten.

### Artikel 17

14. In artikel 9, lid 1, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 wordt bepaald dat bepaalde landschapselementen, met name heggen, sloten en muren, die traditioneel deel uitmaken van goede agrarische teelt- of gebruikpraktijken op landbouwareaal in bepaalde regio's, door de lidstaten kunnen worden aangemerkt als deel van de subsidiabele oppervlakte van een landbouwperceel, maar de breedte ervan kan in beginsel niet meer dan twee meter bedragen, tenzij de melding bedoeld in lid 2 van dat artikel vóór 9 december 2009 is gebeurd. In artikel 17,

10° en 12°, van het ontwerp worden sloten met een breedte van meer dan zes meter en houtkanten of houtwallen met een breedte van meer dan tien meter uitgesloten, waardoor de vraag rijst of die bepaling wel verenigbaar is met de aangehaalde verordeningsbepaling. De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“Er is een onderscheid tussen landschapselementen die deel uitmaken van de subsidiabele oppervlakte van een landbouwperceel, waarvoor de grens van artikel 9, lid 1, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 gelden en landschapselementen die als ecologisch aandachtsgebied kunnen meetellen. Deze landschapselementen hoeven geen deel uit te maken van de subsidiabele oppervlakte op voorwaarde dat zij aan het bouwland van het bedrijf (...)grenzen (artikel 46, lid 2, 1<sup>ste</sup> alinea, c) van verordening (EU) nr. 1307/2013). Artikel 45, lid 4, 1<sup>ste</sup> alinea, a) en g), van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014 legt nu een maximale breedte op van respectievelijk 10 meter voor houtwallen en 6 meter voor sloten. De definities voor houtkant/houtwal en sloot in het ontwerp hebben dus geen betrekking op het subsidiabel zijn van deze landschapselementen maar wel op de aanwending ervan als ecologisch aandachtsgebied.”

Met deze zienswijze kan worden ingestemd, maar het lijkt duidelijkheidshalve wel raadzaam om de bepalingen die verband houden met de ecologische aandachtsgebieden op een gepaste wijze afzonderlijk te formuleren, aangezien artikel 17 van het ontwerp blijkens het opschrift van onderafdeling 3 van hoofdstuk 3, afdeling 1, ervan louter betrekking heeft op de subsidiabiliteit en niet op de verplichtingen die verband houden met ecologische aandachtsgebieden.

#### Artikel 28

15. In artikel 28 van het ontwerp kan meer precies worden verwezen naar artikel 23, lid 3, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014.

#### Artikel 31

16. In artikel 31 van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 23 (niet: 22) van de (nog te nemen) uitvoeringsverordening (EU) nr. zz/2014.

#### Artikel 34

17. In artikel 34 van het ontwerp moet worden verwezen naar hoofdstuk 3 (niet: 2) van titel III van verordening (EU) nr. 1307/2013.

#### Artikel 45

18. In artikel 45, § 2, van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 51 (niet: 50) van het ontwerp.

Artikel 47

19. In artikel 47, eerste lid, 2°, van het ontwerp moet worden verwezen naar artikel 46, § 1 (niet: eerste lid).

Artikel 73

20. In artikel 73 van het ontwerp moet de vermelding “xx 2014” worden vervangen door “25 april 2014”.<sup>19</sup>

Bijlage 2

21. In het opschrift van bijlage 2 moet worden verwezen naar artikel 60 (niet: 61), § 2 van het ontwerp.

22. In bijlage 2 komt twee keer een punt 1 voor. De onderdelen van deze bijlage moeten worden vernummerd.

Bijlage 3

23. In het opschrift van bijlage 3 moet worden verwezen naar artikel 60 (niet: 61), § 3 van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

---

<sup>19</sup> Zie het besluit van de Vlaamse Regering van 25 april 2014 ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarde’, BS 19 augustus 2014.