



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.851/3
van 23 december 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'houdende uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voor wat de rechtstreekse betalingen betreft'

Op 3 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, voor wat de rechtstreekse betalingen betreft’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 16 december 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 23 december 2014.

*

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

2.1. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit wordt de uitvoering beoogd van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van de steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’. Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot de situaties van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden (artikel 2), de overdracht van een bedrijf (artikel 3), de subsidiabiliteit van gronden (artikelen 4 tot 10), de hennepeteelt (artikelen 11 tot 13), de overdracht van betalingsrechten (artikel 14), het minimumbedrag voor terugvordering in geval van onterecht toegekende betalingsrechten (artikel 15), de reserve (artikelen 16 tot 19), de betaling voor jonge landbouwers (artikelen 20 tot 22) en de bestrijding van akkerdistels (artikel 23).

Tot slot worden een aantal ministeriële besluiten opgeheven (artikel 24) en wordt verduidelijkt dat die op te heffen besluiten van toepassing blijven op steunaanvragen en betalingsaanvragen die betrekking hebben op de campagnes die voorafgaan aan 1 januari 2015 (artikel 25).

Het te nemen ministerieel besluit treedt in werking op 1 januari 2015 (artikel 26).

2.2. Met de ontworpen regeling wordt de nadere uitwerking beoogd van het vernieuwde Europese kader voor rechtstreekse betalingen (“directe steun”) aan landbouwers,¹ 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’². Tot dit kader behoren ook een aantal flankerende normen³ en uitvoeringsmaatregelen⁴.

¹ Dit is één van de vier pijlers van het nieuwe gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Unie.

² 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 plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (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’.

³ Namelijk verscheidene bepalingen van verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘inzake steun voor plattelandsontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (ELFPO) en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 1698/2005 van de Raad’ en van

3.1. Artikel 2 van het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

In artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt evenwel een bijkomende situatie bepaald die in aanmerking kan komen als “overmacht” of als “uitzonderlijke omstandigheden”, buiten de opsomming die voorkomt in artikel 2, lid 2, van verordening (EU) nr. 1306/2013, zodat de vraag rijst of die bepaling wel kan worden ingepast in de rechtsgrondbepaling en in de verordeningsbepaling. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Artikel 2, lid 2 van het ontwerpbesluit past binnen artikel 2, lid 2 van verordening 1306/2013 aangezien in dit laatste artikel bepaald is dat de lidstaat de lijst met ‘overmacht en uitzonderlijke omstandigheden’ kan aanvullen indien nodig (‘in particular’). De Commissie heeft dit bevestigd tijdens de Expertgroep Directe Betalingen van 18/11/2013 en heeft dit geantwoord op een vraag van Nederland (zie antwoord op vraag drie van het document in bijlage).

Artikel 4, lid 2 van de gedelegeerde verordening 640/2014 stelt dat de landbouwer de bevoegde entiteit schriftelijk op de hoogte moet stellen van de overmacht of uitzonderlijke omstandigheid die hem is overkomen en dit binnen de 15 dagen en met de nodige bewijzen. Het is daarna aan de lidstaat om deze omstandigheden al dan niet te erkennen (zie artikel 2, lid 2 van verordening 1306/2013).”

De Raad van State bespeurt in artikel 2, lid 2, van verordening (EU) nr. 1306/2013 geen machtiging van de lidstaten om zelf bijkomende gevallen van overmacht of van uitzonderlijke omstandigheden te bepalen. Artikel 4 van gedelegeerde verordening (EU) nr. 640/2014 bevat weliswaar nadere bepalingen met betrekking tot overmacht en uitzonderlijke omstandigheden, maar uit die bepaling en in het bijzonder uit lid 2 ervan kan niet worden afgeleid dat de lidstaten over de mogelijkheid zouden beschikken om bijkomende gevallen van overmacht en van uitzonderlijke omstandigheden te bepalen.

Deze vaststelling klemmt des te meer nu in artikel 1, 22°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 de term “overmacht en uitzonderlijke omstandigheden” wordt gedefinieerd als “de gevallen van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden als bedoeld

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.

⁴ 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, plattelandsontwikkelingsbijstand en de randvoorwaarden’, 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’ en uitvoeringsverordening (EU) nr. 809/2014 van de Commissie van 17 juli 2014 ‘tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1306/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem, plattelandsontwikkelingsmaatregelen en de randvoorwaarden’.

in artikel 2, tweede lid, van verordening (EU) nr. 1306/2013”. Hieruit kan worden afgeleid dat de machtiging van de Vlaamse minister bevoegd voor landbouw (hierna: de minister) in artikel 5 van dat besluit, om te bepalen “in welke situaties overmacht of uitzonderlijke omstandigheden kunnen ingeroepen worden conform artikel 2 van verordening (EU) nr. 1306/2013”, niet zomaar kan worden ingeroepen om situaties te bepalen die niet in die verordeningsbepaling worden vermeld.

In overweging 5 bij verordening (EU) nr. 1306/2013 wordt wel het volgende gesteld:

“Met het oog op coherentie tussen de praktijk van de lidstaten, en een geharmoniseerde toepassing van de overmachtsclausule door de lidstaten, dient deze verordening, waar toepasselijk, te voorzien in vrijstellingen voor gevallen van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden, en ook in een niet-uitputtende lijst van potentiële, door de bevoegde nationale autoriteiten te erkennen gevallen van overmacht en uitzonderlijke omstandigheden. Die autoriteiten moeten hun besluiten aangaande overmacht of uitzonderlijke omstandigheden nemen per geval op basis van relevant bewijsmateriaal waarbij het begrip ‘overmacht’ wordt uitgelegd in het licht van het landbouwwrecht van de Unie en met inbegrip van de jurisprudentie van het Hof van Justitie.”

Dit neemt echter niet weg dat er in de aangehaalde verordeningsbepalingen geen uitdrukkelijke steun kan worden gevonden voor het op algemene wijze vaststellen door de lidstaten van nieuwe gevallen van overmacht of uitzonderlijke omstandigheden, zoals in artikel 2, tweede lid, van het ontwerp. De aangehaalde overweging lijkt veeleer in te houden dat binnen de situaties die in artikel 2, lid 2, van verordening (EU) nr. 1306/2013 worden vermeld, de lidstaten concrete gevallen kunnen erkennen.

De Raad van State moet dan ook een strikt voorbehoud maken wat betreft de rechtsgrond voor artikel 2, tweede lid, van het ontworpen besluit, alsook wat de verenigbaarheid ervan met verordening (EU) nr. 1306/2013 betreft.

3.2. Artikel 3 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 30, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.3. Voor artikel 4 van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond geboden door artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.4. Artikel 5 van het ontworpen besluit ontleent rechtsgrond aan artikel 19 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.5. De artikelen 6, 7 en 8 van het ontwerpen besluit vinden rechtsgrond in de artikelen 22, tweede lid, en 23, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.6. Voor artikel 9 van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond geboden door artikel 26, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.7. Artikel 10 van het ontworpen besluit ontleent rechtsgrond aan artikel 26, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.8. De artikelen 11 tot 13 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 21, § 1, tweede en derde lid, en § 2, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.9. Voor artikel 14 van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond geboden door artikel 29, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.10. Artikel 15 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 31 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.11. De rechtsgrond voor artikel 16 van het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 32, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014. Zie evenwel opmerking 3.17.

Bij de laatst vermelde bepaling wordt de minister enkel gemachtigd om het percentage vast te stellen van de lineaire verlaging die wordt toegepast op de enveloppe voor de basisbetaling in 2015, hetgeen wordt geregeld in artikel 16, eerste lid, 1°, van het ontwerp. De overige onderdelen van de ontworpen bepalingen vallen buiten die machtiging en moeten in elk geval worden weggelaten uit het ontwerp, temeer daar ze enkel een parafrasering vormen van de erin vermelde verordeningsbepalingen.

3.12. De artikelen 17 tot 19 van het ontworpen besluit vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 33, § 1, § 2, tweede lid, en § 3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014. Zie evenwel opmerking 3.17.

3.13. De artikelen 20 en 21 van het ontworpen besluit ontleen hun rechtsgrond aan artikel 41, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.14. Voor artikel 22 van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond geboden door artikel 40, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.15. Artikel 23 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 61, § 3, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.

3.16. Voor de opheffing van de ministeriële besluiten bedoeld in artikel 24 van het ontwerp moet rechtsgrond worden gezocht in de oorspronkelijke rechtsgrond van die besluiten.

Er kan voor die opheffing alleszins geen beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), die immers niet toekomt aan individuele leden van die regering.

In de aanhef van sommige van de op te heffen ministeriële besluiten wordt nog melding gemaakt van bepalingen van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’. Aangezien de betrokken wetsbepalingen werden opgeheven bij het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, moet er naar de ermee overeenstemmende bepalingen van dat decreet worden verwezen.

Ook in zoverre in de aanhef van die op te heffen ministeriële besluiten melding wordt gemaakt van bepalingen van besluiten van de Vlaamse Regering die op 1 januari 2015 of later worden opgeheven bij het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, kan er voor de opheffing van de ministeriële besluiten toch nog worden gesteund op de bepalingen van die besluiten van de Vlaamse Regering, nu het te nemen besluit pas in werking treedt op 1 januari 2015.

3.17. Voor de hiervoor aangehaalde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 wordt rechtsgrond gezocht in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013.

Met betrekking tot de mogelijkheid om onder meer voor de artikelen 32 en 33 van dat besluit, met betrekking tot de toepassingsmogelijkheden van de reserve en de lineaire vermindering ervan voor de financiering in 2015, effectief te kunnen steunen op die decretale bepaling, heeft de Raad van State in advies 56.585/1/V van 27 augustus 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van 24 oktober 2014, het volgende opgemerkt:

“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 steun⁵ en in de nota aan de leden van de

⁵ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: 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.

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 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);⁶

(...).

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 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.’⁷

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

⁶ Voetnoot 12 van het geciteerde advies: Zie artikel 30 van verordening (EU) nr. 1307/2013.

⁷ Voetnoot 14 van het geciteerde advies: Parl.St. VI.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, 9.

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 richtlijnbeplanning.

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.⁸

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

Het advies werd op dit punt niet gevolgd door de Vlaamse Regering, evenwel zonder dat in een verslag aan de Vlaamse Regering werd uiteengezet wat daarvoor de beweegredenen waren. De gemachtigde lichtte thans die redenen als volgt toe:

“[D]e Vlaamse Regering heeft inderdaad de artikelen 32 en 33 behouden bij de definitieve goedkeuring op 24 oktober. Voor de opmerkingen in het advies van de Raad van State over de rechtsgrond werd in het algemeen daarbij geargumenteed dat het wel degelijk de bedoeling van de decreetgever geweest is om een ruime delegatie toe te kennen aan de Vlaamse Regering om alle nodige maatregelen te nemen tot uitvoering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De Vlaamse Regering heeft zich daarvoor niet

⁸ Voetnoot 15 van het geciteerde advies: 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.

enkel gebaseerd op de voorbereidende werkzaamheden van het decreet van 28 juni 2013, maar heeft ook gewezen op het feit dat de decreetgever continuïteit heeft beoogd na opheffing van artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975, waar eenzelfde delegatie was opgenomen. Die delegatie was op eenzelfde ruime wijze geformuleerd, wat ondersteund werd door de voorbereidende werkzaamheden bij die wet:

‘De nieuwe bepaling laat toe om te reglementeren indien de E.E.G.-verordeningen aan de Lid-Staten een keuze opleggen tussen bepaalde mogelijkheden of aan de Lid-Staten de vrije keuze laten van de middelen die worden aangewend om een bepaalde doelstelling of een bepaald resultaat te boeken.’ (Stukken Senaat 1990-91, 1115-1, p. 96)

In het algemeen kan gesteld worden dat de krachtlijnen en de doelstellingen van het GLB zijn vastgelegd op Europees niveau, zodat ook de beleidsruimte gezien moet worden binnen de beperkingen die de Europese verordeningen daaraan stellen. Daarbij heeft de Vlaamse Regering de afweging gemaakt met betrekking tot het fundamenteel karakter van de beleidskeuzes.

Specifiek voor de bepalingen rond de aanwending van de reserve zijn de krachtlijnen wel degelijk vastgelegd op Europees niveau (artikel 30 van verordening 1307/2013, en artikelen 28 tot en met 31 van gedelegeerde verordening 639/2014). De keuzes voor de lidstaat zijn daardoor in se beperkt. Artikel 33, § 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 bepaalt de categorieën die in aanmerking komen voor tegemoetkoming uit de reserve. De categorieën uit artikel 30, lid 6 en lid 9 kunnen daarbij niet uitgesloten worden. Dat kadert in de uitdrukkelijke doelstelling om startende landbouwers en jonge landbouwers toegang te geven tot extra betalingsrechten uit de reserve (artikel 30, lid 6, van vo. 1307/2013). Dat vormt dan ook de belangrijkste aanwending van de reserve. De andere beleidskeuzes zijn daaraan ondergeschikt.

Een efficiënte benutting van de reserve, die aansluit bij de concrete evolutie van de noden, vereist dat de Vlaamse Regering (en waar gedelegeerd de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw) de nodige maatregelen snel kunnen treffen, op basis van de evolutie in de voorgaande campagnejaren, voor zover beleidsruimte Europees aan de lidstaten gelaten is. Maar zoals hierboven geargumenteed, is de Vlaamse Regering van oordeel dat die keuzes beperkt zijn en verantwoord zijn vanuit de ruime delegatie door de decreetgever. Dat is de verantwoording waarom voor toekenning van rechten uit de reserve voor de restcategorieën die niet Europees verplicht is, kan gesteund worden op de aangegeven rechtsgrond.

De delegatie van artikel 32, tweede lid, van het BVR moet ook in die context van efficiënte benutting gezien worden. Het plafond van 3% is vastgelegd op Europees niveau. Om echter de doelstellingen van de verordening maximaal te bereiken, rekening houdende met de evolutie over de campagnejaren, is de bepaling van het percentage gedelegeerd. Ook die beleidskeuze is, mede gelet op het voorgaande, als niet fundamenteel bestempeld.

Uiteraard baseert het ministerieel besluit zich op de machtigingen die de Vlaamse Regering heeft toegekend. De bevoegde minister voert dus de beslissing van de Vlaamse Regering consequent uit.”

De Raad van State meent niettemin te moeten vasthouden aan zijn standpunt met betrekking tot de rechtsgrond voor de artikelen 32 en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014. Het gegeven dat een nieuwe delegatie stamt uit een oudere wetsbepaling, impliceert niet dat die delegatie immuun is voor juridische kritiek. Voorts zijn de verlaging van reserves en het bepalen van de criteria volgens dewelke betalingsrechten uit die reserve worden toegekend, wel degelijk fundamentele beleidskeuzes, ook al worden die beleidskeuzes nog

enigszins ingeperkt in de betrokken verordeningsbepalingen. Het gegeven dat de lidstaten op dit punt een vrij ruime beoordelingsruimte hebben, maakt dat artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 niet zomaar kan worden aangewend als rechtsgrond voor de aangehaalde bepalingen, alsof het zou gaan om de uitvoering van een verordeningsbepaling. Deze vaststelling klemmt des te meer nu in de artikelen 32 en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 een belangrijk deel van die beoordelingsruimte zonder meer wordt overgelaten aan de minister, terwijl het niet gaat om regels van bijkomstige aard of van beperkt belang.⁹

Met betrekking tot de artikelen 32 en 33 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, en bijgevolg ook de artikelen 16 tot 19 van het ontworpen ministerieel besluit, meent de Raad van State dan ook zijn wettigheidsbezwaren te moeten handhaven.

3.18. De machtiging van de minister bij 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’, om de verdere voorwaarden en regels ter uitvoering van de paragrafen 1 en 2 van dat artikel te bepalen, alsook de wijze waarop de gegevens worden aangegeven en beheerd die noodzakelijk zijn voor een correcte uitvoering van artikel 3, § 2, van het decreet van 22 december 2006 ‘tot inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’, biedt aanvullend rechtsgrond voor het ontworpen besluit, in zoverre het betrekking heeft op de verzamelaanvraag.

Die aanvullende rechtsgrondbepaling vindt op haar beurt rechtsgrond in de in opmerking 3.17 vermelde decretale bepaling (substitutie van rechtsgrond), alsook in artikel 3, §§ 1, 3 en 4, en in artikel 4 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. Gelet op hetgeen hiervoor is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet de vermelding van de rechtsgrondbepalingen in de aanhef worden aangepast.

⁹ Zie in dat verband ook opmerking 5 van het voormelde advies 56.585/1/V.

Bijlage

5. Het formulier van de aanvraag voor de teelttoestemming, dat thans als een afzonderlijk document in het dossier voorkomt, moet nog worden geïntegreerd in de bijlage bij het ontworpen besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT