



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.275/3
van 15 april 2015

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, wat betreft de specifieke regels voor vergroening binnen de rechtstreekse betalingen'

Op 16 maart 2015 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, wat betreft de specifieke regels voor vergroening binnen de rechtstreekse betalingen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 7 april 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jan SMETS en Koen MUYLLE, staatsraden, Marc RIGAUX, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 april 2015.

*

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 beperkt tot 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.¹

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot de uitvoering van een aantal delegaties die bij 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’ aan de Vlaamse minister bevoegd voor Landbouw (hierna: de minister) worden verleend inzake het vaststellen van specifieke regels, in het raam van de rechtstreekse betalingen, betreffende de vergroeningsmaatregelen gewasdiversificatie, het in stand houden van blijvend grasland en de aanwezigheid van een ecologisch aandachtsgebied. Voorts wordt het ministerieel besluit van 5 oktober 2007 ‘betreffende de tijdelijke overdracht van de instandhoudingsplicht van blijvend grasland zonder overdracht van gronden’ opgeheven.

3.1.1. De rechtstreekse rechtsgrond voor het ontworpen besluit is grotendeels te vinden in de artikelen 36, tweede lid, 37, §§ 2 en 3, tweede lid, en 38, § 2, zevende lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014.²

3.1.2. Artikel 15 van het ontwerp strekt tot de opheffing van het ministerieel besluit van 5 oktober 2007. De rechtsgrond daartoe is te vinden in de bepaling die rechtsgrond biedt aan dat besluit, namelijk artikel 12, § 1, tweede 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’.

3.2. Voor de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014 die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, is de rechtsgrond te vinden in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.³ Hetzelfde geldt voor artikel 12, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005, dat zoals is opgemerkt rechtsgrond biedt voor het opheffen van het ministerieel besluit van 5 oktober 2007.

Het in het derde lid van de aanhef vermelde decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en

¹ Gelet op het zeer hoge aantal adviesaanvragen die aan een termijn van dertig dagen of van vijf werkdagen zijn gebonden, heeft de Raad van State geen doorgedreven onderzoek aan het ontwerp kunnen wijden. Het advies dient dan ook onder dit voorbehoud te worden gelezen.

² Zie over de delegaties aan de minister evenwel adv.RvS 56.585/1/V van 27 augustus 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, opmerking 5.

³ Zie over deze rechtsgrond, *ibid.*, opmerkingen 3.1 tot 3.3.

landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid', dat geen uitstaans heeft met enige bepaling van het ontworpen besluit, biedt evenwel geen directe of indirecte rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

3.3. De rechtstreekse rechtsgrond voor een aantal bepalingen van het ontworpen besluit is evenwel niet duidelijk en verdient derhalve een nader onderzoek.

3.3.1. Gevraagd naar de rechtsgrond voor artikel 2, tweede en derde lid, van het ontworpen besluit, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“De rechtsgrond is artikel 36, tweede lid, 1° van BVR van 24 oktober 2014 dat zelf verwijst naar artikel 40, eerste lid, van gedelegeerde verordening (EU) nr. 639/2014. De bepalingen van het 2de en 3de lid verduidelijken welke teelt in aanmerking zal genomen worden voor de berekening van het aandeel van de verschillende gewassen voor de gewasdiversificatie. De hoofdteelt is de teelt die normaler wijze aanwezig is tijdens de teeltperiode die in het eerste lid van artikel 2 wordt vastgelegd. Het is niet uitgesloten dat op 15 mei nog een voorteelt of een nog niet ondergewerkte groenbedekker aanwezig is op het perceel. Aangezien de voorteelt of de groenbedekker niet de teelt is die overwegend op het landbouwperceel aanwezig is tijdens de teeltperiode, verduidelijkt het 2de lid dat het de hoofdteelt is die in aanmerking wordt genomen voor het bepalen van het vereiste aantal gewassen.

De bepalingen vormen in feite een rechtstreekse toepassing van artikel 40, lid 1, eerste alinea, van gedelegeerde verordening 639/2014 (bepalen teeltperiode) in combinatie met artikel 44, lid 1, van verordening 1307/2013 (een aanzienlijk deel van het jaar of van de gewascyclus).

Het derde lid verduidelijkt dat wanneer de hoofdteelt al geoogst wordt vóór het verstrijken van de teeltperiode, overeenkomstig de traditionele teeltpraktijken, de landbouwer moet kunnen aantonen dat de hoofdteelt weldegelijk op het perceel aanwezig is geweest. Zo zullen bijvoorbeeld de wintergranen al geoogst zijn vóór 31 augustus. In dat geval zal de landbouwer de aanwezigheid van de hoofdteelt nog kunnen aantonen aan de hand van de gewasresten op het perceel of indien hij al een groenbemester heeft ingezaaid, aan de hand van elk ander bewijsmiddel zoals factuur van de loonwerker. Dit is enkel een bepaling die betrekking heeft op het bewijs. De bevoegde entiteit zal sowieso binnen de toezichtopdracht kunnen eisen dat wordt aangetoond dat aan de vergroeningsvoorwaarden is voldaan en kan daar de bewijzen vrij appreciëren.”

Dat antwoord gaat er evenwel aan voorbij dat de delegatie die is vervat in artikel 36, tweede lid, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014, beperkt is tot het bepalen van de periode gedurende dewelke het vereiste aantal gewassen aanwezig moet zijn op het bouwland, terwijl in artikel 2, tweede en derde lid, van het ontwerp ook gewag wordt gemaakt van andere vereisten.⁴

⁴ Daarbij moet tevens worden opgemerkt dat ministers niet beschikken over een algemene uitvoeringsbevoegdheid zoals de Vlaamse Regering die wel heeft op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, maar dat de omvang van hun bevoegdheid strikt is beperkt tot wat is vervat in de betrokken delegatiebepaling. Evenmin impliceert het gegeven dat bepaalde maatregelen nodig zijn ter uitvoering van een Europese verordening dat de betrokken minister de grenzen van de hem toegekende delegatie vermag te overschrijden. Tot slot dient de omvang van de aan een minister toegekende delegatie te worden geïnterpreteerd in het licht van het beginsel dat delegaties aan ministers beperkt dienen te blijven tot maatregelen van bijkomstige of detailmatige aard.

3.3.2. De artikelen 8 tot 14 van het ontwerp strekken tot de uitvoering van de verschillende onderdelen van artikel 38, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2014. Op een aantal punten lijken deze artikelen evenwel de aan de minister toegekende delegatie te buiten te gaan, met name in de artikelen 8, tweede lid, 9, eerste lid, tweede zinsdeel, tweede lid, eerste zin, en derde lid, 10, tweede en vierde lid, 11, tweede lid, en 12, vierde lid, van het ontwerp. De gemachtigde heeft betreffende deze problematiek toelichting verschaft, maar daaruit zijn geen elementen naar voor gekomen die dit oordeel kunnen ontkrachten. De stellers van het ontwerp doen er derhalve goed aan om opnieuw na te gaan of er voor elk van de bepalingen van de artikelen 8 tot 14 van het ontwerp wel een voldoende rechtsgrond voorhanden is. Het ontwerp zal dienen te worden aangepast in het licht van dit onderzoek.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

4. Gelet op hetgeen is opgemerkt betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, dient het derde lid van de aanhef te worden weggelaten.

5. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd (dat het vierde lid wordt) waarin wordt verwezen naar artikel 12, § 1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 'tot instelling van een bedrijfstoelageregelingen en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden' (zie opmerking 3.1.2).

6. Het ontworpen besluit strekt niet tot wijziging 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', dat uiteraard ook geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit. Het vijfde lid van de aanhef dient derhalve te vervallen.

DISPOSITIEF

7. Het huidige hoofdstuk 3 dient te worden vernummerd tot hoofdstuk 4, en het huidige hoofdstuk 4 tot hoofdstuk 5.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME