



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 57.396/3  
van 6 mei 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'betreffende het autonome  
beheer van land- en tuinbouwbedrijven en het kunstmatig  
creëren van voorwaarden om voordeel te verkrijgen'

Op 8 april 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 ‘betreffende het autonome beheer van land- en tuinbouwbedrijven en het kunstmatig creëren van voorwaarden om voordeel te verkrijgen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 28 april 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Marleen VERSCHRAEGHEN, toegevoegd griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 mei 2015.

\*

## STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit bevat een regeling met betrekking tot de verklaring die elke landbouwer in het kader van het geïntegreerd beheers- en controlesysteem<sup>1</sup> (hierna: GBCS) moet afleggen betreffende het autonome beheer van zijn bedrijf en het niet kunstmatig creëren van de voorwaarden om voordeel te verkrijgen.

De verklaring moet worden ondertekend door elke landbouwer die een aanvraag tot registratie in het GBCS indient (artikel 3 van het ontwerp). De voorwaarden die verband houden met het autonome beheer van het bedrijf en het niet kunstmatig creëren van de voorwaarden om voordeel te verkrijgen, worden geregeld in de artikelen 4 tot 6 van het ontwerp. De bevoegde instantie om de controle uit te voeren op het naleven van deze voorwaarden wordt aangewezen (artikel 7). De sancties op het niet naleven van deze voorwaarden zijn de weigering of de intrekking van de registratie in het GBCS, de weigering of de terugvordering van betalingen en het niet toekennen van andere voordelen waarin de sectorale landbouwwetgeving voorziet. Een nieuwe aanvraag tot registratie in het GBCS wordt pas goedgekeurd als de landbouwer opnieuw aan de voorwaarden voldoet (artikel 8).

De ontworpen regeling komt in de plaats van het ministerieel besluit van 15 maart 2006 ‘betreffende het autonome beheer van land- en tuinbouwbedrijven en het kunstmatig creëren van betalingsvoorwaarden’, dat wordt opgeheven (artikel 9), maar nog van toepassing blijft op vaststellingen die gedaan zijn voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit (artikel 10).

## RECHTSGROND

2.1. Voor het ontworpen ministerieel besluit wordt de rechtsgrond blijkens het vierde lid van de aanhef gezocht in artikel 2, § 2, 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’. Naar luid van die bepaling bepalen de Vlaamse ministers bevoegd voor het landbouwbeleid en het leefmilieu “de nadere uitvoeringswijze van de voorwaarde voor het exclusieve gebruik en het exclusieve beheer van de productiemiddelen van een bedrijf als vermeld in artikel 4, § 3, 2°, 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’.

2.2. In het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007, net als in het decreet van 22 december 2006, wordt nog verwezen naar verscheidene verordeningen die reeds zijn ingetrokken. Zo wordt in artikel 4, § 2, van het decreet van 22 december 2006 met betrekking tot de voorwaarde van het op autonome wijze beheren van het bedrijf verwezen naar artikel 29 van

---

<sup>1</sup> Zie hoofdstuk II van titel V 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’.

verordening (EG) nr. 1782/2003.<sup>2</sup> Die bepaling komt weliswaar ook voor in artikel 60 van verordening (EU) nr. 1306/2013 en in artikel 61, lid 4, van verordening (EU) nr. 1307/2013<sup>3</sup>, maar het zou verkieslijk zijn geweest om zowel in het decreet van 22 december 2006<sup>4</sup> als in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 hetzij de verwijzingen naar de ingetrokken verordeningen te vervangen door de thans geldende verordeningen (eventueel samen met andere terminologische of inhoudelijke aanpassingen), hetzij op meer abstracte wijze te refereren aan het EU-kader inzake steunregelingen van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Artikel 2, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 biedt onder het zo-even geschetste voorbehoud rechtsgrond voor de artikelen 2 tot 6 van het ontwerp.

2.3. De artikelen 7 en 8 van het ontwerp hebben geen betrekking op de “nadere uitvoeringswijze van de voorwaarde voor het exclusieve gebruik en het exclusieve beheer”, maar wel op de controle op het naleven van die voorwaarden en de sancties op de niet-naleving ervan. Voor deze bepalingen kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 2, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007 en evenmin in de andere delegaties aan de ministers in dat besluit.

Bovendien bevat zelfs het decreet van 22 december 2006 geen machtiging aan de Vlaamse Regering om te bepalen hetgeen in de artikelen 7 en 8 van het ontwerp wordt geregeld. Aan de in de aanhef aangehaalde bepalingen, namelijk de artikelen 3, §§ 1 en 4, en 4, § 4, ontleent de Vlaamse Regering niet de bevoegdheid om regels te bepalen met betrekking tot de controle op het naleven van die voorwaarden en de sancties op de niet-naleving ervan. Daar komt nog bij dat de gevolgen van het niet voldoen aan de voorwaarden bedoeld in artikel 4 van het decreet worden geregeld in artikel 5 ervan, terwijl de enige delegatie aan de Vlaamse Regering die artikel 5 bevat, betrekking heeft op andere aspecten dan hetgeen in de artikelen 7 en 8 van het ontwerp wordt geregeld.

Het gegeven dat de in artikel 8 vervatte sancties ten dele ook voortvloeien uit verordeningsbepalingen,<sup>5</sup> neemt overigens niet weg dat een precisering of nadere uitvoering ervan in internrechtelijke regels en meer bepaald in het ontworpen besluit enkel mogelijk is indien daarvoor een deugdelijke rechtsgrond voorhanden is. Een verordeningsbepaling vormt geen dergelijke rechtsgrond.

---

<sup>2</sup> 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’.

<sup>3</sup> 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>4</sup> Een adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw en energie’, waarbij dergelijke aanpassingen worden aangebracht in het decreet van 22 december 2006, is thans hangende bij de Raad van State (rolnummer 57.436/1/3).

<sup>5</sup> Zie de in opmerking 2.2 aangehaalde verordeningsbepalingen, waaruit kan worden afgeleid dat aan landbouwers die kunstmatig de voorwaarden hebben gecreëerd om voor de voordelen van de steunregeling in aanmerking te komen, geen dergelijke voordelen kunnen worden toegekend.

De conclusie is dat de artikelen 7 en 8 moeten worden weggelaten uit het ontwerp en dat het decreet van 22 december 2006 zal moeten worden gewijzigd om de beoogde regeling erin op te nemen of om te voorzien in een machtiging aan de Vlaamse Regering om de beoogde regeling vast te stellen.

2.4. In zoverre de opheffing van het ministerieel besluit van 15 maart 2006 (bij artikel 9 van het ontworpen besluit) en de overgangsregeling in artikel 10 van het ontworpen besluit betrekking hebben op de artikelen 1 tot 5 van het ministerieel besluit van 15 maart 2006, kan ervoor ook rechtsgrond worden gevonden in artikel 2, § 2, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2007.

Voor het overige zal het lot van het ministerieel besluit van 15 maart 2006 geregeld moeten worden bij dezelfde rechtsregels waarbij de in de artikelen 7 en 8 van het ontwerp beoogde regeling zal worden vastgesteld, zoals uiteengezet in opmerking 2.3.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Marleen VERSCHRAEGHEN

Jo BAERT