

KONINKRIJK BELGIE

ROYAUME DE BELGIQUE

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 oktober 1998 door de Minister van Landbouw verzocht hem, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "houdende de algemeen-verbindendverklaring van de door een erkende producentenorganisatie vastgestelde regels in de sector visserijen en aquacultuurproducten", heeft op 8 oktober 1998 het volgende advies gegeven :

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, troisième chambre, saisi par le Ministre de l'Agriculture, le 2 octobre 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet d'arrêté royal "portant l'extension des règles décidées par une organisation de producteurs reconnue dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture", a donné le 8 octobre 1998 l'avis suivant :

Volgens artikel 84, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisend karakter ervan.

Te dezen wordt de dringende noodzakelijkheid gemotiveerd "door de omstandigheid dat de noodzaak om onverwijld een maatregel te nemen in het kader van het beheer van de markten voor visserijproducten voortvloeit uit marktverstoringen ingevolge de verkoop beneden de ophoudprijs van visserijproducten te koop aangeboden door niet-aangesloten van een erkende producentenorganisatie".

*

* *

Gelet op de korte termijn die hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, heeft de Raad van State zich moeten beperken tot het maken van de hiernavolgende opmerkingen.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

Verordening (EEG) nr. 3759/92 van de Raad van 17 december 1992 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector visserijproducten en producten van de aquacultuur - in het ontworpen besluit en ook hierna de

.../...

"marktverordening" te noemen - bevat o.m. bepalingen i.v.m. de producentenorganisaties. Een producentenorganisatie is een organisatie die door de bevoegde lidstaat erkend is.

Een producentenorganisatie moet opgericht zijn met het doel maatregelen te treffen "voor de rationele beoefening van de visserij en de verbetering van de voorwaarden voor de verkoop van (de) producten" (van de producenten) (artikel 4, lid 1, van de marktverordening). Als een producentenorganisatie voor een bepaald kustgedeelte representatief geacht wordt, kan de betrokken lidstaat de door de producentenorganisatie vastgestelde regels verbindend verklaren voor producenten die niet bij die organisatie zijn aangesloten (artikel 5, lid 1, van de marktverordening).

Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe uitvoering te geven aan de bepalingen van de marktverordening inzake de erkenning van producentenorganisaties en de verbindendverklaring van door hen vastgestelde regels.

Het ontwerp voorziet in de eerste plaats in de erkenning van de coöperatieve vennootschap "Rederscentrale" als producentenorganisatie (artikel 2).

Het bepaalt voorts dat de door de Rederscentrale vastgestelde regels i.v.m. het naleven van de ophoudprijzen, opgenomen als bijlagen, verbindend verklaard worden voor niet-aangeslotenen (artikel 3).

Het ontwerp bepaalt dat producten die niet voldoen aan de handelsnormen vastgesteld in verordening (EG) nr. 2406/96 van de Raad van 26 november 1996, of die niet verkocht konden worden tegen een prijs die ten minste gelijk is aan de ophoudprijs, door bemiddeling van de Rederscentrale uit de markt genomen worden (artikel 4).

Er wordt voorzien in een bijdrage van de niet-aangeslotenen in de administratieve kosten van de Rederscentrale (artikel 5). De niet-aangeslotenen kunnen geen aanspraak maken op enige vergoeding, in het geval dat hun producten niet verhandeld konden worden of uit de markt genomen zijn (artikel 6).

Ten slotte bepaalt het ontwerp dat overtredingen van de bepalingen van het ontworpen besluit, van de marktverordening en van de ter uitvoering van de marktverordening genomen verordeningen, gestraft worden overeenkomstig de bepalingen van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten (artikel 8).

ONTVANKELIJKHEID VAN DE ADVIESAANVRAAG

Het spoedeisend karakter van de adviesaanvraag wordt te dezen gemotiveerd door een verwijzing naar "marktverstoringen ingevolge de verkoop beneden de ophoudprijs van visserijproducten te koop aangeboden door niet-aangeslotenen van een erkende producentenorganisatie".

.../...

De Raad van State beschikt niet over de feitelijke gegevens om de pertinentie van dat motief te beoordelen.

In de gegeven omstandigheden zal hij over het ontwerp advies geven, doch moet hij een voorbehoud maken bij de regelmatigheid van de motivering, en derhalve ook bij de wettigheid van het ontworpen besluit.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

In het eerste lid van de aanhef dient verwezen te worden, niet enkel naar artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975, maar ook naar artikel 3, § 3, van die wet. De laatstgenoemde bepaling dient immers als rechtsgrond voor artikel 7 van het ontwerp.

Artikel 1

1. In 1. wordt melding gemaakt van wijzigende verordeningen. Die vermelding dient weggelaten te worden, om te vermijden dat voor de toepassing van het ontworpen besluit geen rekening gehouden kan worden met eventuele latere wijzigingen.

2. Zoals de bepaling sub 2. geformuleerd is, kan er twijfel over bestaan of wel verwezen wordt naar alle handelsnormen vastgesteld bij verordening (EG) nr. 2406/96.

.../...

Om elke twijfel weg te nemen, redigere men 2. als volgt, mede rekening houdend met opmerking 1 :

"2. Handelsnormen : de handelsnormen vastgesteld bij verordening (EG) nr. 2406/96 van de Raad van 26 november 1996 houdende vaststelling van gemeenschappelijke handelsnormen voor bepaalde visserijproducten;".

3. In 4. zouden de woorden "aangevoerd door de aangesloten van een producentenorganisatie" en "zoals bepaald in de marktverordening" beter weggelaten worden.

4. Het begrip "tolerantiemarge", gedefinieerd in 5., wordt enkel in artikel 3 van het ontwerp gebruikt.

Het zou de leesbaarheid van de tekst ten goede komen, indien de definitie uit artikel 1 weggelaten zou worden, en indien het begrip "tolerantiemarge" nader gepreciseerd zou worden in artikel 3.

Artikel 2

1. Dit artikel voorziet in de erkenning van de Rederscentrale als producentenorganisatie.

.../...

De voorwaarden voor de erkenning zijn bepaald in artikel 4, lid 1, van de marktverordening en in artikel 2, lid 1, van verordening (EEG) nr. 105/76 van de Raad van 19 januari 1976 betreffende de erkenning van de producenten-organisaties in de visserijsector. Ter uitvoering van de laatstgenoemde bepaling zijn nadere regels vastgesteld in de artikelen 2 en 3 van verordening (EG) nr. 2939/94 van de Commissie van 2 december 1994 houdende toepassingsbepalingen van de genoemde verordening (EEG) nr. 105/76.

Artikel 2, lid 2, van verordening (EG) nr. 2939/94 bepaalt dat de lidstaten moeten bepalen welk van de in lid 1, eerste alinea, onder a), en onder b), punten i) en ii), vastgestelde criteria op hun grondgebied van toepassing is. Uit de door de gemachtigde ambtenaar verstrekte inlichtingen blijkt dat België gekozen heeft voor de "strengste criteria in artikel 2, lid 1", d.i. voor de criteria bedoeld in b, punten i) en ii), met verhoging van de daarin bepaalde percentages, zoals toegestaan bij artikel 2, lid 1, tweede alinea (1).

Die optie dient verwerkt te worden in een formele bepaling van het ontworpen besluit. Aangezien het vaststellen van de erkenningsvoorwaarden de erkenning zelf dient vooraf te gaan, moet de nieuwe bepaling geplaatst worden vóór artikel 2 van het ontwerp.

(1) Zie schrijven van het Ministerie van Landbouw aan de Permanente Vertegenwoordiging van België bij de Europese Unie d.d. 30 oktober 1995.

2. Bij gebreke van kennis van de noodzakelijke feitelijke gegevens, kan de Raad van State geen oordeel uitspreken over de vraag of de Rederscentrale voldoet aan de voorwaarden om erkend te worden.

Onder dat voorbehoud kan echter wel gesuggereerd worden om artikel 2 (dat artikel 3 wordt) te redigeren als volgt :

"Art. 3. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 4, lid 1, van de marktverordening, in verordening (EEG) nr. 105/76 van de Raad van 19 januari 1976 betreffende de erkenning van de producentenorganisaties in de visserijsector, en in verordening (EEG) nr. 2939/94 van de Commissie van 2 december 1994 houdende toepassingsbepalingen van Verordening (EG) nr. 105/76 van de Raad wat de erkenning van producentenorganisaties in de visserijsector betreft, wordt de coöperatieve vennootschap "Rederscentrale", met zetel te 8400 Oostende, H. Baelskaai 25, als producentenorganisatie erkend."

Artikel 3

Men redigere dit artikel (dat artikel 4 wordt) als volgt (1) :

"Art. 4. Verbindend voor niet-aangeslotenen worden verklaard de in de bijlagen 1 en 2 overgenomen regels die de

(1) Zie ook opmerking 4 bij artikel 1.

Rederscentrale met betrekking tot de ophoudprijs van bepaalde visserijproducten heeft vastgesteld.

Overeenkomstig de artikelen 12, lid 1, a, en 15, lid 1, a, van de marktverordening is ten aanzien van het bedrag van de ophoudprijs een tolerantie van 10 % onder tot 10 % boven de prijs toegestaan.

De verbindendverklaring geldt voor alle havens van de Belgische kust."

Artikel 7

Volgens dit artikel wordt de Minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft gemachtigd om de bijlagen van het ontworpen besluit te wijzigen.

Zoals die bepaling geredigeerd is, zou de minister op eigen initiatief de in de bijlagen vastgestelde regels kunnen wijzigen. Een dergelijke delegatie strookt niet met het systeem inzake de verbindendverklaring van regels vastgesteld door erkende producentenorganisaties.

Men redigere artikel 7 (dat artikel 8 wordt) dan ook als volgt :

.../...

"Art. 8. De Minister die de landbouw onder zijn bevoegdheid heeft wordt gemachtigd om de door de Rederscentrale aangenomen wijzigingen van de door haar vastgestelde regels, overgenomen in de bijlagen 1 en 2, algemeen verbindend te verklaren.".

Artikel 8

In verband met de vermelding van wijzigende wetten wordt verwezen naar opmerking 1 bij artikel 1.

Bijlagen

1. Bij gebreke van kennis van de feitelijke gegevens kan de Raad van State zich niet uitspreken over de vraag of de door de Rederscentrale vastgestelde regels voldoen aan de voorwaarden om verbindend verklaard te worden (zie artikel 5, lid 1, van de marktverordening, alsmede verordening (EEG) nr. 1772/82 van de Raad van 29 juni 1982 tot vaststelling van de algemene regels inzake het verbindend verklaren van bepaalde door de producentenorganisaties in de sector visserijproducten vastgestelde regels en verordening (EEG) nr. 3190/82 van de Commissie van 29 november 1982 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor het verbindend verklaren voor niet-aangeslotenen van bepaalde door de producentenorganisaties in de sector visserijproducten vastgestelde regels).

.../...

2. Gelet op het tekstvoorstel bij artikel 3, kunnen de woorden "tolerantiemarge van - 10 % tot + 10 % telkens weggelaten worden uit het opschrift van de bijlagen.

3. In de Nederlandse tekst van het opschrift van bijlage I (lees : bijlage 1) vervange men de woorden "gemeenschappelijke ophoudprijzen" door "communautaire ophoudprijzen".

Conformément à l'article 84, alinéa 1er, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, la demande d'avis doit indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

En l'occurrence, l'urgence est motivée "par la circonstance que la nécessité de prendre sans retard une mesure concernant la gestion des marchés de produits de la pêche résulte des perturbations des marchés suite à la vente au-dessous (du) prix de retrait des produits de la pêche (mis) en vente par les non-adhérents d'une organisation de producteurs reconnue".

*

* *

Eu égard au bref délai qui lui est imparti pour donner son avis, le Conseil d'Etat a dû se limiter à formuler les observations suivantes.

*

* *

.../...

PORTEE DU PROJET

Le règlement (CEE) n° 3759/92 du Conseil du 17 décembre 1992 portant organisation commune des marchés dans le secteur des produits de la pêche et de l'aquaculture - appelé dans l'arrêté en projet et également ci-après le "règlement des marchés" - comporte, entre autres, des dispositions relatives aux organisations de producteurs. Une organisation de producteurs est une organisation reconnue par l'Etat membre compétent.

Une organisation de producteurs doit être constituée dans le but de prendre les mesures propres à assurer "l'exercice rationnel de la pêche et l'amélioration des conditions de vente de (la) production" (des producteurs) (article 4, paragraphe 1, du règlement des marchés). Dans le cas où une organisation de producteurs est considérée comme représentative pour une partie déterminée du littoral, l'Etat membre concerné peut rendre obligatoires, pour les non-adhérents de cette organisation, les règles fixées par l'organisation de producteurs (article 5, paragraphe 1, du règlement des marchés).

Le projet soumis pour avis a pour objet de pourvoir à l'exécution des dispositions du règlement des marchés en ce qui concerne la reconnaissance des organisations de producteurs et l'extension aux non-adhérents de règles édictées par eux.

.../...

En premier lieu, le projet tend à la reconnaissance de la société coopérative "Rederscentrale" comme organisation de producteurs (article 2).

Il prévoit en outre que les règles adoptées par la Rederscentrale à propos du respect des prix de retrait figurant dans les annexes, sont rendues obligatoires pour les non-adhérents (article 3).

Le projet dispose que les produits qui ne sont pas conformes aux normes de commercialisation prévues par le règlement (CE) n° 2406/96 du Conseil du 26 novembre 1996, ou qui n'ont pu être vendus à un prix au moins égal au prix de retrait, sont retirés du marché par l'intermédiaire de la Rederscentrale (article 4).

Il est prévu que les non-adhérents interviennent dans les frais administratifs de la Rederscentrale (article 5). Les non-adhérents ne peuvent prétendre à une quelconque indemnité dans le cas où leurs produits ne peuvent être commercialisés ou sont retirés du marché (article 6).

Enfin, le projet précise que les infractions aux dispositions de l'arrêté en projet, du règlement des marchés et des règlements pris en application de ce dernier, sont punies conformément aux dispositions de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime (article 8).

.../...

RECEVABILITE DE LA DEMANDE D'AVIS

Le caractère urgent de la demande d'avis est motivé en l'espèce par une référence à "des perturbations des marchés suite à la vente au-dessous (du) prix de retrait des produits de la pêche (mis) en vente par les non-adhérents d'une organisation de producteurs reconnue".

Le Conseil d'Etat ne dispose pas des éléments de fait qui lui permettraient d'apprécier la pertinence de ce motif.

Dans les circonstances données, il rendra un avis sur le projet, mais se doit cependant de formuler une réserve quant à la régularité de la motivation et, partant, également quant à la légalité de l'arrêté en projet.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

Le premier alinéa du préambule devrait faire référence non seulement à l'article 3, § 1er, 1°, de la loi du 28 mars 1975, mais également à l'article 3, § 3, de cette loi. C'est en effet cette dernière disposition qui procure un fondement légal à l'article 7 du projet.

.../...

Article 1er

1. Le point 1. fait mention de règlements modificatifs. Cette mention devrait être omise, afin d'éviter que, pour l'application de l'arrêté en projet, les modifications éventuellement apportées par la suite ne puissent pas être prises en compte.

2. Telle que la règle énoncée sous 2. est formulée, on est en droit de se demander si elle fait effectivement référence à toutes les normes de commercialisation fixées par le règlement (CE) n° 2406/96.

Afin de lever toute incertitude, on rédigera le point 2. comme suit, compte tenu, notamment, de l'observation 1 :

"2. Normes de commercialisation : les normes de commercialisation définies par le règlement (CE) n° 2406/96 du Conseil du 26 novembre 1996 fixant les normes communes de commercialisation pour certains produits de la pêche;"

3. Au point 4., il serait préférable d'omettre les mots "comme déterminé dans le règlement des marchés" et les mots "apportés par les adhérents d'une organisation de producteurs".

.../...

4. La notion de "marge de tolérance" définie au point 5., n'est employée qu'à l'article 3 du projet.

Il conviendrait, pour une meilleure lisibilité du texte, d'omettre la définition à l'article 1er et de préciser la notion de "marge de tolérance" à l'article 3.

Article 2

1. Cet article prévoit la reconnaissance de la Rederscentrale comme organisation de producteurs.

Les conditions de reconnaissance ont été définies à l'article 4, paragraphe 1, du règlement des marchés et à l'article 2, paragraphe 1, du règlement (CEE) n° 105/76 du Conseil du 19 janvier 1976 relatif à la reconnaissance des organisations de producteurs dans le secteur de la pêche. En exécution de cette dernière disposition, des modalités ont été édictées aux articles 2 et 3 du règlement (CE) n° 2939/94 de la Commission du 2 décembre 1994 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 105/76 précité.

L'article 2, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2939/94 prévoit que les Etats membres doivent décider lequel des critères fixés au paragraphe 1, premier alinéa, point a), et point b), i) et ii), s'applique sur leur territoire. Il résulte des informations fournies par le fonctionnaire délégué que la Belgique a porté son choix sur les "critères les plus sévères prévus à l'article 2,

.../...

paragraphe 1", c'est-à-dire sur les critères visés au b, points i) et ii), avec une majoration des pourcentages y mentionnés, ainsi que l'autorise l'article 2, paragraphe 1, deuxième alinéa (1).

Cette option doit faire l'objet d'une disposition formelle de l'arrêté en projet. Dès lors que la détermination des conditions de reconnaissance doit précéder la reconnaissance même, la nouvelle disposition doit être inscrite avant l'article 2 du projet.

2. N'ayant pas connaissance des éléments de fait requis, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir si la Rederscentrale remplit les conditions pour être reconnue.

Sous cette réserve, il est toutefois permis de suggérer de rédiger l'article 2 (qui devient l'article 3) comme suit :

"Art. 3. Conformément à l'article 4, paragraphe 1, du règlement des marchés, au règlement (CEE) n° 105/76 du Conseil du 19 janvier 1976 relatif à la reconnaissance des organisations de producteurs dans le secteur de la pêche et au règlement (CE) n° 2939/94 de la Commission du 2 décembre 1994 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 105/76 du Conseil relatif à la reconnaissance des

(1) Voir la lettre du Ministère de l'Agriculture du 30 octobre 1995 à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne.

organisations de producteurs dans le secteur de la pêche, la société coopérative "Rederscentrale", dont le siège est établi à 8400 Ostende, H. Baelskaai 25, est reconnue comme organisation de producteurs."

Article 3

Il y aurait lieu de rédiger cet article (qui devient l'article 4) comme suit (1) :

"Art. 4. Sont rendues obligatoires pour les non-adhérents, les règles figurant aux annexes 1 et 2, que la Rederscentrale a fixées en ce qui concerne le prix de retrait de certains produits de la pêche.

Conformément aux articles 12, paragraphe 1, a, et 15, paragraphe 1, a, du règlement des marchés, une marge de tolérance de 10 % au-dessous à 10 % au-dessus du prix est admise par rapport au montant du prix de retrait.

L'extension aux non-adhérents vaut pour tous les ports de la côte belge."

(1) Voir également l'observation 4 relative à l'article 1er.

Article 7

Selon cet article, le Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions est autorisé à modifier les annexes de l'arrêté en projet.

Telle que cette disposition est rédigée, le ministre pourrait, de sa propre initiative, modifier les règles prévues par les annexes. Une pareille délégation ne se concilie pas avec le système de l'extension aux non-adhérents des règles édictées par les organisations de producteurs reconnues.

Par conséquent, on rédigera l'article 7 (qui devient l'article 8) comme suit :

"Art. 8. Le Ministre qui a l'agriculture dans ses attributions est autorisé à rendre obligatoires les modifications apportées par la Rederscentrale aux règles qu'elle a édictées et qui figurent aux annexes 1 et 2."

Article 8

Pour ce qui est de la mention des lois modificatives, l'on voudra bien se reporter à l'observation 1 relative à l'article 1er.

.../...

Annexes

1. N'ayant pas connaissance des éléments de fait, le Conseil d'Etat n'est pas en mesure de se prononcer sur la question de savoir si les règles édictées par la Rederscentrale remplissent les conditions pour être rendues obligatoires (voir l'article 5, paragraphe 1, du règlement des marchés, ainsi que le règlement (CEE) n° 1772/82 du Conseil du 29 juin 1982 établissant les règles générales relatives à l'extension de certaines règles édictées par les organisations de producteurs dans le secteur des produits de la pêche et le règlement (CEE) n° 3190/82 de la Commission du 29 novembre 1982 établissant les modalités d'application de l'extension aux non-adhérents de certaines règles édictées par les organisations de producteurs dans le secteur des produits de la pêche).

2. Eu égard à la proposition de rédaction relative à l'article 3, il conviendrait d'omettre dans l'intitulé des deux premières annexes, les mots "marge de tolérance de - 10 % jusqu'au + 10 %".

3. Dans le texte néerlandais de l'intitulé de l'annexe I (lire : annexe 1), il y aurait lieu de remplacer les mots "gemeenschappelijke ophoudprijzen" par les mots "communautaire ophoudprijzen".

De kamer was samengesteld uit

de Heren W. DEROOVER,
Messieurs

D. ALBRECHT,
P. LEMMENS,

Mevrouw F. LIEVENS,
Madame

La chambre était composée de

kamervoorzitter,
président de chambre,

staatsraden,
conseillers d'Etat,

griffier,
greffier.

De overeenstemming tussen de Nederlandse en de Franse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. W. DEROOVER.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. J. DRIJKONINGEN, referendaris.

La concordance entre la version néerlandaise et la version française a été vérifiée sous le contrôle de M. W. DEROOVER.

Le rapport a été présenté par M. P. DEPUYDT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. DRIJKONINGEN, référendaire.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER,

DE VOORZITTER - LE PRESIDENT,

F. LIEVENS

W. DEROOVER