

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.430/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 29 april 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu en Landbouw verzocht haar, binnen een termijn van ten hoogste drie dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 6 mei 2003 en 8 mei 2003, op laatstvermelde datum het volgende advies gegeven :

1. 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 het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag als volgt gemotiveerd :

- "- De continuïteit van de openbare dienstverlening moet gewaarborgd worden, met naleving van de verplichtingen opgelegd door de Europese regelgeving op het vlak van landbouw.
- Bij niet-naleving van de Europese regelgeving is in boetes voorzien en meer bepaald bij :
 - het niet-naleven van de termijnen om de betrokken premies te storten aan de producenten;
 - in geval van vertraging in het toepasselijk maken van de betrokken regelgevingen of indien zij slecht worden toegepast.
- Het besluit van de Waalse Regering van 19 december 2002 betreffende de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten is op 7 april 2003 gepubliceerd waardoor de toepassingsvoorwaarden voor de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten voor het Waalse Gewest werden geregeld.
- De herverdeling van de referentiehoeveelheden moet zodanig geregeld worden dat de waarde van die referentiehoeveelheden, alsmede van de speculaties terzake, teruggedrongen wordt. Bovendien moet deze regelgeving toegepast worden op de periode van twaalf maanden die aanving op 1 april 2002 om aldus speculatie en omzeiling van de wetgeving onmogelijk te maken aangezien het besluit van de Waalse Regering betreffende de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten op 7 april 2003 reeds werd gepubliceerd.
- Vanaf het tijdvak 2003-2004 dat begint op 1 april 2003 mogen referentiehoeveelheden (melkquota) niet langer tijdelijk of definitief overgedragen worden tussen producenten waarvan de melkproductie-eenheden tot twee verschillende zones behoren.
- Vanaf het tijdvak 2003-2004 dat begint op 1 april 2003 mag niet langer melk worden geproduceerd in een andere zone dan deze waartoe de referentiehoeveelheid (het melkquotum) behoort.
- Voor instellingen voor wetenschappelijk onderzoek en onderwijsinstellingen wordt vanaf het tijdvak 2003-2004 een nieuw systeem van toepassing en aangezien het tijdvak aanvangt op 1 april 2003 moeten zij zo snel mogelijk op de hoogte gebracht worden van het aan hen toegekende quotum teneinde hun productie voor 2003-2004 te kunnen plannen.

.../...

- De herverdeling van referentiehoeveelheden via het systeem van het «quotumfonds» zal plaatsvinden in april 2003 waarna de betrokken producenten schriftelijk worden verzocht de vergoeding hiervoor te betalen.
- De dossiers die betrekking hebben op overdrachten van quota die ingang hebben op 1 april 2003 en die beïnvloed worden door de actualisatie van de historische referentiehoeveelheden (foto 2002 i.p.v. foto 93), kunnen niet worden uitgevoerd".

*

* *

2. 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3 Bij verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad van 28 december 1992 tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten wordt aan de producenten van koemelk die - binnen een tijdvak van twaalf maanden - melk of melkequivalenten boven een bepaalde hoeveelheid geleverd of aan de consument verkocht hebben, een extra heffing opgelegd ⁽¹⁾.

Artikel 3 van de verordening en de bijlage bepalen de totale referentiehoeveelheid per lidstaat voor leveringen en rechtstreekse verkoop.

⁽¹⁾ Deze verordening moet worden gelezen in samenhang met verordening (EG) nr. 1392/2001 van de Commissie van 9 juli 2001 houdende vaststelling van de uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 3950/92 van de Raad tot instelling van een extra heffing in de sector melk en zuivelproducten.

Andere bepalingen van de verordening voorzien in maatregelen die de lidstaten kunnen of moeten nemen met het oog op de toepassing van de verordening. Die bepalingen hebben inzonderheid betrekking op de berekening en de omslag van de heffing (artikelen 1 en 2), de vaststelling van de individuele referentiehoeveelheden (artikelen 4, 6, 7 en 8bis), en de samenstelling van de nationale reserve (artikel 5).

4. Het koninklijk besluit van 2 oktober 1996 betreffende de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, stelt een aantal van die toepassingsmaatregelen vast.

Dit koninklijk besluit regelt inzonderheid de wijze waarop de individuele referentiehoeveelheden kunnen worden bepaald, verhoogd of overgedragen (artikelen 2 tot 8 en 13 tot 15), de wijze van toevoeging van referentiehoeveelheden aan de nationale reserve (artikelen 9 tot 12, en 16 tot 18), de verplichting voor producenten en kopers om bepaalde gegevens aan het bestuur te bezorgen (artikel 19), alsmede de betaling en de inning van de extra heffing (artikelen 20 en 21).

Het voornoemde koninklijk besluit vindt in het interne recht zijn rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Op grond van die bepaling kan de Koning immers alle maatregelen nemen voor onder meer de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 (thans de artikelen 36 en 37) van het EG-Verdrag.

5. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe het voornoemde koninklijk besluit van 2 oktober 1996 te vervangen. De bepalingen van dat besluit worden grotendeels overgenomen, in letterlijke bewoordingen. Echt nieuwe bepalingen lijken enkel vervat te zijn in de artikelen 11, §§ 2 en 3, en 16 van het ontwerp.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

6. Op grond van artikel 6, § 1, V, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, vervangen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001, zijn de gewesten sinds 1 januari 2002 bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij, onverminderd een aantal federale bevoegdheden die te dezen niet terzake dienend zijn.

De toepassing van de voornoemde verordeningen (EEG) nr. 3950/92 en (EG) nr. 1392/2001 behoort voortaan derhalve tot de bevoegdheid van de gewesten. In beginsel is het Vlaamse Gewest dan ook bevoegd om de aangelegenheid die tot hertoe geregeld wordt bij het koninklijk besluit van 2 oktober 1996, bij een besluit van de Vlaamse regering te regelen.

Er moet evenwel rekening gehouden worden met de territoriale grenzen van de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Het gewest kan geen regelingen treffen waarvan de toepassing het eigen grondgebied te buiten gaat. Dit betekent dat de Vlaamse regering de bepalingen van het koninklijk besluit van 2 oktober 1996 slechts kan overnemen, in zoverre die bepalingen zich lenen voor een toepassing binnen het Vlaamse Gewest, en in zoverre de toepassing ervan ook beperkt is tot dat gewest. Bepalingen die een gewestgrensoverschrijdend effect hebben, kunnen daarentegen niet het voorwerp uitmaken van een besluit van de Vlaamse regering.

7. De toepassing van verordening (EEG) nr. 3950/92 gaat uit van een totale referentiehoeveelheid die voor het geheel van de Belgische producenten door de Europese Commissie wordt vastgesteld (artikel 3 van de verordening). België mag een deel van dat totaal voor de zgn. "nationale reserve" bestemmen (artikel 5 van de verordening). Indien België van die mogelijkheid gebruik maakt, wat tot dusver het geval is geweest, moeten ook regels vastgesteld worden i.v.m. het toevoegen van individuele referentiehoeveelheden van individuele producenten aan die nationale reserve, en omgekeerd, i.v.m. het toekennen van bepaalde extra hoeveelheden, geput uit de nationale reserve, aan bepaalde individuele producenten.

Uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde ambtenaren is gebleken dat het Vlaamse en het Waalse Gewest zijn overeengekomen om het systeem van de ene nationale reserve voor heel België te behouden ⁽²⁾.

Uit de aard van de zaak volgt dat de bepalingen i.v.m. de nationale reserve voor het hele grondgebied van België moeten blijven gelden. Een afzonderlijk gewest is niet bij machte om zich met die nationale reserve in te laten, omdat de desbetreffende bepalingen noodzakelijk ook buiten de grenzen van het eigen gewest toepassing moeten vinden .

Kennelijk zijn het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest ervan uitgegaan dat het volstaat dat ze ieder afzonderlijk een regeling vaststellen, ook m.b.t. de nationale reserve, er wel op lettend dat de onderscheiden regelingen gelijklopend zijn ⁽³⁾. Die werkwijze strookt echter niet met het systeem van verdeling van bevoegdheden binnen het federale België.

Om een regeling vast te stellen die, gelet op de aard zelf van de betrokken aangelegenheid, voor het hele grondgebied van België moet gelden, zijn de gewesten verplicht om hun onderscheiden bevoegdheden gezamenlijk uit te oefenen, en wel door het sluiten van een samenwerkingsakkoord, met toepassing van artikel 92bis van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Uit het voorgaande volgt dat uit het voor advies voorgelegde ontwerp alle bepalingen moeten worden weggelaten die betrekking hebben op de samenstelling van de nationale reserve en op de afname van hoeveelheden uit die nationale reserve ⁽⁴⁾. Die bepalingen moeten het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord.

⁽²⁾ Het Brusselse Hoofdstedelijk Gewest blijkt in de praktijk niet betrokken te zijn bij de toepassing van de regeling i.v.m. de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten.

⁽³⁾ De Waalse regering heeft op 19 december 2002 reeds een besluit vastgesteld, betreffende de toepassing van de extra heffing in de sector melk en zuivelproducten, waarvan de bepalingen gelijklopend blijken te zijn met die van het ontworpen besluit van de Vlaamse regering.

⁽⁴⁾ Met inbegrip van de bepalingen die betrekking hebben op de verdeling van ongebruikte referentiehoeveelheden over alle producenten (zie artikel 21 van het ontwerp).

8. Aangezien elk van de gewesten autonoom is, binnen de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden, kunnen de regels voor de verdere toepassing van verordening (EEG) nr. 3950/92, voortgaande op de regels die eerst voor het hele grondgebied van België zijn vastgesteld, per gewest verschillen.

Het is echter evenzeer denkbaar dat de gewesten hun beleid terzake geheel of gedeeltelijk op elkaar afstemmen. Voor sommige onderdelen van de ontworpen regeling kan dit zelfs zeer wenselijk zijn, bijvoorbeeld voor de vaststelling van het criterium (adres van de melkproductie-eenheid) om uit te maken tot welke zone de referentiehoeveelheid van een producent behoort (zie artikel 1, 14°, van het ontwerp), voor de invoering van de regel dat overdrachten van referentiehoeveelheden tot eenzelfde zone beperkt moeten zijn (zie artikel 4, § 1, van het ontwerp), of voor het bepalen van regels waarvoor de noodzaak zou kunnen blijken om hen een grensoverschrijdend effect te geven (zie artikel 1, 12°, van het ontwerp). De afspraken die de gewesten in dit verband zouden maken, kunnen eveneens geformaliseerd worden in een bindend samenwerkingsakkoord als hiervóór bedoeld.

Aangezien te dezen niet gekozen is voor een samenwerkingsakkoord, mag het voor advies voorgelegde ontwerp slechts bepalingen bevatten die uitsluitend binnen het Vlaamse Gewest worden toegepast.

9. Gelet op het voorgaande dient het ontwerp grondig herzien te worden, en is een nieuw overleg met de andere gewesten waarschijnlijk aangewezen.

In die omstandigheden meent de Raad van State dat hij kan afzien van een artikelsgewijze onderzoek van het ontwerp.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT,	staatsraden,
	P. LEMMENS,	
Mevrouw	F. LIEVENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door Mevr. K. BAMS, referendaris.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

F. LIEVENS

W. DEROOVER