

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.601/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 18 juni 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte volwassen runderen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zitting van 8 juli 2003, op 15 juli 2003 het volgende advies gegeven :

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Verordening (EEG) nr. 1208/81 van de Raad van 28 april 1981 tot vaststelling van het communautaire indelingsschema voor geslachte volwassen runderen voorziet in de verplichting om de bedoelde runderen in te delen volgens geslacht, leeftijd, beveelsdheid en vetheid. De indeling moet gebeuren in het slachthuis. De ingedeelde dieren moeten worden geïdentificeerd. Bij verordening (EEG) nr. 1186/90 van de Raad van 7 mei 1990 tot uitbreiding van de werkingssfeer van het communautaire indelingsschema voor geslachte volwassen runderen zijn de bedoelde indeling en identificering verplicht gesteld voor de slachthuizen die erkend zijn overeenkomstig richtlijn 64/433/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees, d.i. de slachthuizen die dieren slachten met het oog op de uitvoer van het vlees naar een ander land van de Europese Gemeenschap.

De voornoemde verordening (EEG) nr. 1208/81 is nader uitgewerkt bij o.m. verordening (EEG) nr. 2930/81 van de Commissie van 12 oktober 1981 houdende vaststelling van aanvullende bepalingen voor de toepassing van het communautaire indelingsschema voor geslachte volwassen runderen, en verordening (EEG) nr. 344/91 van de Commissie van 13 februari 1991 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van verordening (EEG) nr. 1186/90 van de Raad tot uitbreiding van de werkingssfeer van het communautaire indelingsschema voor geslachte volwassen runderen.

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering bevat bepalingen die de toepassing van de voornoemde verordeningen in het Vlaamse Gewest mogelijk moeten maken. De hoofdlijnen van de ontworpen regeling kunnen samengevat worden als volgt.

Het ontwerp neemt het communautaire indelingsschema over (artikel 3).

De erkende slachthuizen die een minimumaantal runderen per jaar slachten, zijn verplicht om de geslachte dieren in te delen en te merken. Andere slachthuizen mogen de karkassen indelen, maar zijn daartoe niet verplicht (artikel 4).

.../...

Het slachthuis dient een systeem van autocontrole te organiseren op de activiteiten die verband houden met de indeling, de bewaring van gegevens en de mededelingen ervan (artikel 5).

De indeling wordt gemaakt door classificeerders die erkend moeten zijn door de bevoegde Vlaamse administratie; zij voeren de indeling uit onder de verantwoordelijkheid van de uitbater van het slachthuis (artikel 6).

Onmiddellijk nadat de karkassen zijn ingedeeld, worden ze gemerkt, hetzij met een stempel, hetzij met een etiket (artikel 8).

Het ontwerp bevat bepalingen in verband met de registratie van het resultaat van de indeling en het mededelen en bewaren van gegevens betreffende de indeling (artikelen 10 tot 13).

Aan de minister wordt de bevoegdheid verleend om bepaalde taken i.v.m. de indeling toe te vertrouwen aan een interprofessioneel orgaan, dat daartoe erkend wordt, of aan een onderneming, die daartoe aangewezen wordt (artikelen 14 tot 17).

De opdrachten van het erkende interprofessioneel orgaan of de aangewezen onderneming worden gefinancierd door het slachthuis, dat de kosten geheel of gedeeltelijk doorrekent aan de leverancier (artikel 22).

De beslissingen van het interprofessioneel orgaan of de onderneming kunnen door de minister vernietigd worden omdat ze strijdig zijn met de toepasselijke reglementering of met het algemeen belang (artikel 24).

De slachthuizen zijn verplicht een contract te sluiten met het interprofessioneel orgaan of de onderneming, met betrekking tot de uitvoering van de aan deze laatsten toevertrouwde opdrachten (artikel 26).

De minister wordt gemachtigd een "cel Begeleiding Karkasclassificatie" te belasten met een aantal specifieke opdrachten, en de financiering van deze cel ten laste te leggen van de slachthuizen en van het interprofessioneel orgaan of de onderneming (artikel 27).

.../...

Slachthuizen die zich niet houden aan de bepalingen van het ontworpen besluit, kunnen onderworpen worden aan een verhoogd toezicht door de bevoegde Vlaamse administratie (artikel 28).

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen, wat het Vlaamse Gewest betreft, van het koninklijk besluit van 21 januari 1992 houdende vaststelling van het indelingsschema voor geslachte volwassen runderen. Het ontwerp voorziet in de opheffing van dat besluit (artikel 30).

RECHTSGROND

3. De meeste bepalingen van het ontwerp vinden rechtsgrond in de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Artikel 3, § 1, 1°, 2°, 4°, 5° en 6°, van deze wet machtigt de Koning (thans de Vlaamse regering) om (1°) alle maatregelen te nemen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het EG-Verdrag, (2°) de voorwaarden te bepalen inzake o.m. productie en indeling, waaraan de bedoelde producten moeten voldoen, (4°) de activiteiten van de personen die de "onder 1°" (lees : 2°) bedoelde handelingen stellen, te onderwerpen aan een voorafgaande machtiging of erkenning, (5°) de voorwaarden te bepalen voor die erkenning of machtiging, en (6°) de nodige controlemaatregelen vast te stellen.

4. Voor een aantal bepalingen van het ontwerp moet evenwel een voorbehoud gemaakt worden, wat de rechtsgrond ervan betreft.

4.1. De artikelen 6, tweede lid, 15, tweede lid, 17, tweede lid, 18, 19, tweede lid, 20, derde lid, en 21, § 2, tweede lid, verlenen aan de bevoegde Vlaamse administratie een delegatie van verordenende bevoegdheid.

Op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen maakt de regering de verordeningen en neemt ze de besluiten die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn. Op grond van artikel 69 van de bijzondere wet kan de regering die bevoegdheid delegeren aan een van haar leden. Er

.../...

wordt echter niet voorzien in de mogelijkheid om bevoegdheden te delegeren aan bepaalde overheidsdiensten. Tenzij een zodanige delegatie beperkt is tot detailmaatregelen van ondergeschikt belang ¹, die geen politieke beleidskeuzes impliceren ², is ze niet verenigbaar met de genoemde bevoegdheidsregeling.

Geen van de genoemde delegaties van bevoegdheid blijkt betrekking te hebben op detailmaatregelen, in de hiervóór genoemde zin. Om verenigbaar te zijn met de geldende beginselen dienen die delegaties telkens aan de bevoegde minister te worden verleend.

4.2. Artikel 22 van het ontwerp regelt de financiering van de activiteiten van het erkende interprofessioneel orgaan of de aangewezen onderneming. De slachthuizen zijn verantwoordelijk voor die financiering, maar zij dienen de kosten geheel of gedeeltelijk door te rekenen aan de leverancier. De minister wordt gemachtigd om de voorwaarden te bepalen van die financiering en van de doorrekening ervan. De concrete afspraken i.v.m. de financiering maken het voorwerp uit van het in artikel 26 van het ontwerp bedoelde contract dat wordt gesloten tussen het slachthuis en het erkende interprofessioneel orgaan of de aangewezen onderneming.

Die regeling komt erop neer dat aan particulieren, te dezen de leveranciers, een financiële last wordt opgelegd.

Uit artikel 173 van de Grondwet volgt dat van de burger slechts een financiële bijdrage kan worden geëist, onder de vorm van een retributie, als er daarvoor een decretale grondslag is. Het feit dat de betaling van de bijdrage eventueel moet gebeuren aan een derde die zelf geen overheidsinstantie is, doet daaraan geen afbreuk :

¹Vgl., i.v.m. de subdelegatie van bevoegdheid aan een zelfstandig bestuursorgaan, R.v.St., afd. adm., 28 februari 2000, c.v.b.a. t'Heist Best, nr. 85.648.

²R.v.St., afd. wetg., advies 34.572/4 van 18 december 2002 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 19 december 2002 houdende wijziging van het ministerieel besluit van 21 juni 1979 houdende regeling van de burgerlijke vergunningen van bestuurders van helikopters.

opdat artikel 173 toepasselijk zou zijn, is het voldoende dat de betaling door de overheid wordt opgelegd ³.

Vastgesteld moet worden dat de voornoemde wet van 28 maart 1975 geen machtiging aan de Koning bevat om van de burger een bepaalde bijdrage te eisen.

De tweede volzin van artikel 22 van het ontwerp dient bijgevolg te worden weggelaten.

4.3. Artikel 27 van het ontwerp voorziet in de mogelijkheid voor de bevoegde minister om een "cel Begeleiding Karkasclassificatie" te belasten met een aantal specifieke opdrachten, en om de financiering van deze cel ten laste te leggen van de slachthuizen en van het erkende interprofessioneel orgaan of de aangewezen onderneming.

Deze regeling komt erop neer dat aan de slachthuizen een financiële last kan worden opgelegd.

Mutatis mutandis geldt hier ook opmerking 4.2.

VORMVEREISTEN

5. Luidens artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

³Zie bijv., i.v.m. de verplichting om een bijdrage te betalen aan erkende (privaatrechtelijke) instellingen voor de keuring van motorvoertuigen, R.v.St., afd. wetg., advies van 11 juli 1956, Parl. St., Senaat, 1956-57, nr. 244, p. 14. Rdpl. B. PEETERS, "De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet", R.W., 1987-88, (241), pp. 247-248, nr. 8; R. ANDERSEN, "La notion de "redevances", spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution", in Liber amicorum Prof. Em. E. Krings, Brussel, Story-Scientia, 1991, (941), 945 en 949.

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

De nadere regelen in verband met het bedoelde overleg zijn vastgesteld in de artikelen 6 en volgende van het protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen, bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 5 oktober 1995. Luidens artikel 6 van dat protocol heeft het overleg dat wordt opgelegd door o.m. het voornoemde artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in beginsel plaats, naargelang van het geval, binnen het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie, in de zin van artikel 31bis van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In casu is het voorliggende ontwerp op 14 april 2003 besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouw. Het blijkt echter niet dat die interministeriële conferentie zelf het dossier onderzocht heeft of dat de notulen van de permanente werkgroep door de interministeriële conferentie goedgekeurd zijn.

Zolang de interministeriële conferentie zelf zich niet ingelaten heeft met het ontwerp, weze het door een goedkeuring van het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van het voornoemde artikel 6, § 3bis, 5°, niet voldaan.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Het eerste lid van de aanhef dient te worden geschrapt. De bijzondere wet van 8 augustus 1980 maakt het Vlaamse Gewest wel bevoegd om de ontworpen regeling aan te nemen, maar biedt aan het ontworpen besluit geen rechtsgrond.

7. In het tweede lid van de aanhef kan inzonderheid verwezen worden naar artikel 3, § 1, van de voornoemde wet van 28 maart 1975, gewijzigd bij de wetten van 29 december 1990 en 5 februari 1999, en het koninklijk besluit van 22 februari 2001.

.../...

8. Het derde lid dient uit de aanhef te worden weggelaten. Het koninklijk besluit van 15 mei 2001 betreffende de administratieve geldboeten, bedoeld bij artikel 8 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit en wordt er ook niet door opgeheven of gewijzigd.

9. De in het zesde, het achtste en het tiende lid van de aanhef vermelde verordeningen hebben geen rechtstreeks verband met de ontworpen regeling, en de verwijzing ernaar is dan ook niet dienstig voor een goed begrip van de ontworpen regeling. De genoemde leden kunnen derhalve uit de aanhef worden weggelaten.

10. In het dertiende lid van de aanhef dient nader gepreciseerd te worden op welke wijze het overleg in de Interministeriële Conferentie Landbouw zal hebben plaatsgevonden (zie opmerking 5).

11. Het veertiende en het vijftiende lid dienen aangepast te worden aan de vervanging van artikel 84 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State bij de wet van 2 april 2003.

Men vervange die twee leden dan ook door het volgende lid :

"Gelet op advies 35.601/3 van de Raad van State, gegeven op 15 juli 2003, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 1

12. In 6° schrappe men de woorden "laatst gewijzigd door het koninklijk besluit van 10 april 2000". In een normatieve bepaling dient een besluit waarnaar verwezen wordt slechts vermeld te worden met de wijzigingen die het tot dat ogenblik heeft ondergaan, indien het de bedoeling is dat met eventueel latere wijzigingen van dat besluit geen

.../...

rekening gehouden mag worden. Niets wijst erop dat de stellers van het ontwerp die bedoeling zouden hebben.

Artikel 2

13. Artikel 2 vormt dubbel gebruik met artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp, en kan dus beter worden weggelaten.

Artikel 3

14. De in paragraaf 1 bedoelde indeling van geslachte volwassen runderen stemt overeen met de indelingen bedoeld in artikel 3 van de voornoemde verordening (EEG) nr. 1208/81 en in artikel 1 van de voornoemde verordening (EEG) nr. 2930/81.

Bepalingen die alleen maar een hogere norm in herinnering brengen door die over te nemen of te parafraseren, horen in beginsel niet thuis in een uitvoeringsregeling. Indien de stellers van het ontwerp van mening zijn dat het te dezen nodig is, voor een goed begrip van het ontworpen besluit, om de inhoud van de hogere regels - met name de voornoemde verordeningsbepalingen - in dat besluit op te nemen, dan moet de oorsprong van die regels worden vermeld, om verwarring over de aard ervan te voorkomen.

In dit geval kan geschreven worden :

"Overeenkomstig artikel 3 van verordening (EEG) nr. 1208/81 van de Raad van 28 april 1981 tot vaststelling van het communautaire indelingsschema voor geslachte volwassen runderen en artikel 1 van verordening (EEG) nr. 2930/81 van de Commissie van 12 oktober 1981 houdende vaststelling van aanvullende bepalingen voor de toepassing van het communautaire indelingsschema voor geslachte volwassen runderen, worden de geslachte volwassen runderen ingedeeld als volgt :".

.../...

Artikel 4

15. In paragraaf 1, eerste lid, is sprake van "alle slachthuizen die overeenkomstig richtlijn 64/433/EEG zijn erkend".

Bedoeld wordt de hiervóór genoemde richtlijn 64/433/EEG van de Raad van 26 juni 1964 inzake gezondheidsvraagstukken op het gebied van het intracommunautaire handelsverkeer in vers vlees. De gemachtigde van de regering heeft verklaard dat deze richtlijn in de interne rechtsorde is omgezet door het koninklijk besluit van 30 december 1992 betreffende de erkenning en de inrichtingsvoorwaarden van de slachthuizen en andere inrichtingen.

Gelet op de aard en de rechtsgevolgen van een richtlijn, dient in artikel 4, § 1, eerste lid, niet naar richtlijn 64/433/EEG, maar naar het koninklijk besluit van 30 december 1992 te worden verwezen.

Artikel 8

16. De bepalingen van dit artikel zijn grotendeels overgenomen van artikel 1 van de voornoemde verordening (EEG) nr. 344/91. In dit verband kan verwezen worden, mutatis mutandis, naar opmerking 14, en naar de aldaar gedane suggestie.

Artikel 26

17. In fine van het eerste lid van dit artikel dient niet verwezen te worden naar artikel 29, doch naar artikel 28.

Artikel 27

18. Het eerste lid machtigt de bevoegde minister om een zgn. "cel Begeleiding Karkasclassificatie" te belasten met een aantal opdrachten.

.../...

Er zou nader bepaald moeten worden aan welke vereisten die cel moet beantwoorden, om met de bedoelde opdrachten belast te kunnen worden ⁴.

Artikel 28

19. Volgens dit artikel kan de bevoegde administratie de activiteiten van een slachthuis m.b.t. de in het ontworpen besluit bedoelde handelingen aan een "verhoogd toezicht" onderwerpen, ingeval de bepalingen van dat besluit niet worden nageleefd.

Zoals o.m. blijkt uit de toelichting verstrekt door de gemachtigde van de regering, moet deze bepaling gelezen worden in het licht van artikel 3, lid 2, van de voornoemde verordening (EEG) nr. 344/91, dat de lidstaten oplegt om in bepaalde controlemaatregelen te voorzien.

Voor de effectieve toepassing van die bepaling van de verordening zijn echter nog andere uitvoeringsmaatregelen nodig. Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of de daartoe nodige bepalingen niet in het ontworpen besluit moeten worden ingeschreven.

In dit verband moet opgemerkt worden dat artikel 3, lid 2, van de verordening vereist dat de inrichtingen (slachthuizen) ter plaatse worden gecontroleerd "door een instantie die geen banden heeft met het slachthuis". Het interprofessioneel orgaan, bedoeld in artikel 15 van het ontwerp, komt niet in aanmerking voor het uitvoeren van de in de verordening bedoelde controles, gelet op het feit dat het "samengesteld (is) uit vertegenwoordigers van ten minste de slachthuizen en de producenten van rundvee" (artikel 15, eerste lid, 1°, van het ontwerp).

⁴Volgens de nota aan de leden van de Vlaamse regering is de Cel Begeleiding Karkasclassificatie thans verbonden aan het Proefslachthuis van Melle van de Universiteit Gent, en bestaat er een overeenkomst waarin de opdrachten van de cel bepaald worden en waarin de financiering ervan geregeld wordt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	W. DEROOVER,	eerste voorzitter,
	D. ALBRECHT, P. LEMMENS,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessor van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

W. DEROOVER