KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.199/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 2 december 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 "tot instelling van een steunregeling voor de erkende eerste verwerkers in de sector vezelvlas en vezelhennep", heeft op 16 december 2003 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, heeft de afdeling wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

Haar onderzoek heeft daarnaast ook geleid tot een aantal andere opmerkingen. Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een volledig en exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*

* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Verordening (EG) nr. 1673/2000 van de Raad van 27 juli 2000 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vezelvlas en -hennep stelt een steunregeling in voor de verwerking van voor de vezelproductie bestemd vlas- en hennepstro [1]. Deze steun wordt toegekend aan de "erkende eerste verwerker" (artikel 2). De verordening voorziet o.m. in de vaststelling van "gegarandeerde nationale hoeveelheden" per lidstaat (artikel 3).

Het voor advies voorgelegde ontwerpbesluit van de Vlaamse regering stelt de maatregelen vast voor de toepassing van de voornoemde verordening en bevat inzonderheid voorschriften met betrekking tot de voorwaarden waaronder een verwerker voor een verwerkingssteun in aanmerking komt (artikel 2), de erkenning als eerste verwerker (artikelen 3 en 4), de gegevens die de erkende eerste verwerker moet indienen om voor steun in aanmerking te komen (artikelen 5 en 6), de hoeveelheid vezels die in

[1] Zie ook verordening (EG) nr. 245/2001 van de Commissie van 5 februari 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening (EG) nr. 1673/2000 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vezelvlas en -hennep.

aanmerking komt voor steun (artikel 7), een voorschottenregeling (artikel 8) en de opsporing, de vaststelling en de bestraffing van overtredingen (artikel 9).

3. Het ontworpen besluit vindt 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 (thans de Vlaamse regering) 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.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. 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 dienend zijn.

De toepassing van de voornoemde verordening (EG) nr. 1673/2000 behoort voortaan derhalve tot de bevoegdheid van de gewesten. In beginsel is het Vlaamse Gewest dan ook bevoegd om de aangelegenheid die het voorwerp uitmaakt van het voorliggende ontwerp, 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 bepalingen die een gewestgrensoverschrijdend effect hebben, niet het voorwerp kunnen uitmaken van een besluit van de Vlaamse regering.

5.1. De toepassing van verordening (EG) nr. 1673/2000 gaat voor de lange en de korte vlasvezels uit van een gegarandeerde maximumhoeveelheid die in gegarandeerde nationale hoeveelheden over de lidstaten verdeeld wordt (artikel 3, leden 1 en 2, van de verordening).

Artikel 7 van het ontwerp bevat bepalingen m.b.t. de hoeveelheid vezels per hectare, die voor steun in aanmerking komt. Volgens het eerste lid wordt die hoeveelheid door het betaalorgaan vastgesteld, "in onderling overleg met de andere gewesten". In het tweede en het derde lid is sprake van de overdracht van de "gegarandeerde nationale hoeveelheid" van de ene categorie vezels naar de andere. In het vierde lid wordt een regeling ingevoerd voor het geval de "gegarandeerde nationale hoeveelheid" niet geheel is benut.

5.2. Uit de aard van de zaak volgt dat de bepalingen i.v.m. de gegarandeerde nationale hoeveelheid voor het hele grondgebied van België moeten gelden. Een afzonderlijk gewest is niet bij machte om zich met die nationale hoeveelheid 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 m.b.t. de verdeling van de gegarandeerde nationale hoeveelheid over de gewesten, met dien verstande dat ze die regelingen in onderling overleg zouden vaststellen [2]. 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 92*bis* van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Uit het voorgaande volgt dat artikel 7 uit het voor advies voorgelegde ontwerp moet worden weggelaten. De bepalingen ervan moeten het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord.

---

[2]Zie de bij de adviesaanvraag gevoegde nota aan de Vlaamse regering.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar verordening (EG) nr. 1673/2000 van de Raad van 27 juli 2000 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vezelvlas en -hennep. Volgens de regels van de wetgevingstechniek dient in dat lid ook melding gemaakt te worden van de wijzigende verordening (EG) nr. 651/2002 van de Commissie van 16 april 2002 [3].

7. De in het zevende lid van de aanhef vermelde "laatste wijziging" is niet juist. De in dat lid bedoelde verordening (EG) nr. 245/2001 van de Commissie van 5 februari 2001 is laatst gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1401/2003 van de Commissie van 6 augustus 2003.

8. Het in het achtste lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 19 december 2001 tot instelling van een steunregeling voor producenten van bepaalde akkerbouwgewassen, vormt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en wordt er evenmin door gewijzigd of opgeheven. Het achtste lid dient derhalve uit de aanhef te worden weggelaten.

[3]Verordening (EG) nr. 1673/2000 is inmiddels nog gewijzigd bij 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. De wijzigende bepalingen zijn echter pas van toepassing met ingang van 1 januari 2005 (artikelen 151 en 156, lid 2, f, van verordening (EG) nr. 1782/2003), zodat daarvan nog geen melding gemaakt moet worden.

.../...

Artikel 10

9. Dit artikel bepaalt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft "met ingang van 1 januari 2002".

Aldus wordt terugwerkende kracht verleend aan o.m. artikel 9 van het ontwerp, welke bepaling voor de opsporing, de vaststelling en de bestraffing van overtredingen van een aantal EG-verordeningen en van de bepalingen van het ontworpen besluit, de voornoemde wet van 28 maart 1975 van toepassing verklaart.

Dit zou er bijgevolg op neerkomen dat gedragingen met terugwerkende kracht strafbaar worden gesteld. Zulke werkwijze is strijdig met het verbod van retroactiviteit van de strafwet, gewaarborgd bij artikel 7 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens en artikel 15 van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten.

Artikel 9 van het ontwerp kan dus enkel voor de toekomst in werking treden. Artikel 10 moet aangevuld worden met een bepaling in die zin.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE EERSTE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS W. DEROOVER