

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 36.400/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 13 januari 2004 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 erkenning van de geïntegreerde productiemethode voor pitfruit en van de producenten die volgens deze methoden telen", heeft op 3 februari 2004 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 te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering beoogt aan de bevoegde minister de bevoegdheid te geven om een geïntegreerde productiemethode te erkennen, op grond van de voorwaarden die door de minister worden vastgelegd in een lastenboek (artikel 2).

De minister kan tevens particuliere instanties erkennen voor de controle op de nakoming van het lastenboek (artikelen 3 tot 5). Ook producenten die telen volgens de geïntegreerde productiemethode kunnen worden erkend (artikelen 6 en 7).

Tenslotte bepaalt het ontwerp welke vermeldingen op de verpakkingen van producten, voortgebracht volgens de geïntegreerde productiemethode, mogen voorkomen (artikel 8).

Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 22 januari 1996 tot erkenning van de geïntegreerde productiemethode voor pitfruit en van de producenten die volgens deze methode telen, welk besluit wordt opgeheven bij artikel 10 van het ontworpen besluit.

.../...

RECHTSGROND

3.1. De ontworpen bepalingen vinden in beginsel rechtsgrond in artikel 3, § 1, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten.

Luidens dit artikel kan de Koning (thans de Vlaamse regering) ten aanzien van de in deze wet bedoelde producten (o.m.): (2°) de voorwaarden bepalen inzake productie (...) waaraan die producten moeten voldoen (...); (3°) de (...) etiketten, (...) verpakkingen, benamingen, (...) bepalen waaruit het bestaan van de sub 1° (lees: 2°) bedoelde voorwaarden bewezen of te kennen gegeven wordt; (4°) de activiteiten van de personen die de onder 1° (lees: 2°) genoemde handelingen stellen onderwerpen aan een voorafgaande machtiging of erkenning verleend door de Minister van Landbouw of door de instelling of de ambtenaar daartoe gemachtigd door de Minister van Landbouw; (6°) de controlemaatregelen vaststellen bestemd om de uitvoering te verzekeren van de krachtens bovenstaande bepalingen uitgevaardigde reglementeringen en de regelen die moeten worden nageleefd door de personen waarop deze reglementeringen van toepassing zijn (...).

3.2. Voor artikel 7, § 4, van het ontwerp dient echter een voorbehoud te worden gemaakt.

Dit artikel bepaalt dat de expertisekosten die eventueel worden gemaakt in geval een beslissing van het controleorgaan met betrekking tot de erkenning of de registratie van een producent in beroep wordt bevestigd, worden gedragen door de producent.

Deze regeling komt erop neer dat aan particulieren, te dezen de producenten, 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:

.../...

opdat artikel 173 toepasselijk zou zijn, is het voldoende dat de betaling door de overheid wordt opgelegd ⁽¹⁾.

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.

Artikel 7, § 4, dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

VORMVEREISTEN

4. 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".

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

De nadere regelen in verband met het bedoelde overleg zijn vastgesteld in het protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de Federale Regering en de Gemeenschaps- en Gewestregeringen, aangenomen op 5 november 2003. 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, 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.

⁽¹⁾ Zie 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 5216/2 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.

In casu is het voorliggende ontwerp niet besproken in het Overlegcomité of de Interministeriële Conferentie Landbouw. Het blijkt zelfs niet besproken te zijn in de permanente werkgroep van de genoemde interministeriële conferentie.

Zolang de interministeriële conferentie 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

5. Het eerste lid van de aanhef dient te worden geredigeerd als volgt:

"Gelet op de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, inzonderheid op artikel 3, § 1, gewijzigd bij de wetten van 29 december 1990 en 5 februari 1999, en bij het koninklijk besluit van 22 februari 2001;"

6. Het tweede lid van de aanhef dient te worden weggelaten, omdat de erin vermelde wet van 20 juli 1990 geen rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

7. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar verordening (EEG) nr. 1035/72 van de Raad van 18 mei 1972 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit. Deze verordening is echter vervangen door verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit. Het is naar die laatste verordening dat in het derde lid van de aanhef dient verwezen te worden.

Mutatis mutandis geldt dezelfde opmerking voor artikel 8, § 1, van het ontwerp.

.../...

8. Het vierde lid van de aanhef dient te worden geschrapt. Het koninklijk besluit van 11 december 1992 betreffende de handel in verse groenten en fruit biedt immers geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit, en het wordt er evenmin door gewijzigd of opgeheven.

9. Het vijfde en het zesde lid kunnen eveneens uit de aanhef worden weggelaten vermits de erin vermelde koninklijke besluiten, die overigens de uitvoering vormen van de voornoemde wet van 20 juli 1990, noch gewijzigd, noch opgeheven worden door het ontworpen besluit.

10. Het tiende lid van de aanhef redigere men als volgt:

"Gelet op advies 36.400/3 van de Raad van State, gegeven op 3 februari 2004, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

Artikel 2

11. Volgens artikel 2, eerste lid, kan de minister een "geïntegreerde productiemethode" erkennen.

Ter wille van de rechtszekerheid zou bij het ontwerp bepaald moeten worden wat onder het begrip "geïntegreerde productiemethode" verstaan moet worden. De omschrijving vervat in het inleidende lid van bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 13 februari 2003 tot vaststelling van het lastenboek en het veldboek betreffende de geïntegreerde productiemethode van pitfruit, kan hier allicht overgenomen worden.

De bedoelde definitie zou in artikel 1 van het ontwerp opgenomen kunnen worden.

12.1. In artikel 2, derde lid, is sprake van het "Technisch Comité".

.../...

Dit comité blijkt te zijn opgericht bij het voornoemde ministerieel besluit van 13 februari 2003 ⁽²⁾.

Voor de coherentie van de regelgeving verdient het aanbeveling in artikel 2 van het ontwerp een bepaling op te nemen die de bevoegde minister machtigt, niet alleen om de voorwaarden van het lastenboek te bepalen, maar ook om een technisch comité op te richten en de samenstelling ervan te regelen.

12.2. Nog wat artikel 2, derde lid, betreft, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat deze bepaling moet worden aangevuld met de woorden "en na overleg met de betrokken dienst van de andere gewesten".

Artikel 11

13. Dit artikel bepaalt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2004. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat er geen bijzondere reden is voor deze retroactieve inwerkingtreding. Artikel 11 kan dan ook beter uit het ontwerp worden weggelaten.

⁽²⁾ Ook de inhoud van het lastenboek en het veldboek wordt in dit ministerieel besluit nader uitgewerkt.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	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 VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT