

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.039/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 14 januari 2005 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit voor wat betreft de erkenning van telersverenigingen, de actiefondsen, de operationele programma's en de toekenning van de financiële steun", heeft op 1 februari 2005 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering strekt ertoe de reglementering i.v.m. de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit aan te passen aan de regionalisering van het landbouwbeleid, enerzijds, en aan enkele ingrijpende wijzigingen van de Europese regelgeving, met name bij de verordeningen (EG) nr. 1432/2003 en nr. 1433/2003 van de Commissie van 11 augustus 2003¹, anderzijds. Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 27 maart 1998 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit in toepassing van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996.

Het ontwerp bevat bepalingen betreffende de erkenning van telersverenigingen en groeperingen van telersverenigingen (hoofdstuk II), de goedkeuring van het actiefonds, het operationeel programma en het erkenningsprogramma

⁽¹⁾ Verordening (EG) nr. 1432/2003 van de Commissie van 11 augustus 2003 tot vaststelling van toepassingsbepalingen voor verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad met betrekking tot de erkenning van telersverenigingen en de voorlopige erkenning van telersgroepen, en verordening (EG) nr. 1433/2003 van de Commissie van 11 augustus 2003 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad voor wat de actiefondsen, de operationele programma's en de toekenning van financiële steun betreft.

(hoofdstuk III), de erkenning van brancheorganisaties (hoofdstuk IV), en de aanwijzing van de bevoegde diensten (hoofdstuk V). Het eindigt met een reeks algemene bepalingen (hoofdstuk VI), inzonderheid controle- en strafbepalingen.

3. De ontworpen maatregelen vinden rechtsgrond in de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, meer bepaald in artikel 3, § 1, 1°. Luidens deze bepaling kan de Koning (thans de Vlaamse regering) ten aanzien van de in die wet bedoelde producten "alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap" ².

ALGEMENE OPMERKINGEN

4. Het ontwerp komt niet tegemoet aan twee verplichtingen opgelegd bij verordening (EG) nr. 1432/2003, met name

- de verplichting om de opzegtermijnen en de data waarop de beëindiging van het lidmaatschap van kracht wordt, vast te stellen (artikel 5, lid 2), en
- de verplichting om de voorwaarden vast te stellen waarop de groeperingen van telersverenigingen de taken van hun leden kunnen vervullen (artikel 9, lid 2).

Het ontwerp moet met bepalingen in dat verband worden aangevuld. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

5. Sommige bepalingen van het ontwerp zijn bijna letterlijk overgenomen van de verordeningen (zie o.m. de artikelen 16 en 18, eerste volzin, van het ontwerp).

⁽²⁾ Thans de artikelen 36 en 37 van het EG-Verdrag.

Een verordening heeft een algemene strekking. Zij is verbindend in al haar onderdelen en is rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat (artikel 249 van het EG-Verdrag). Een verordening hoeft m.a.w. niet omgezet te worden in het interne recht, zoals dat wel het geval is voor een richtlijn. Het letterlijk overnemen van de bepalingen van een verordening is in beginsel niet toegestaan, omdat zulks aanleiding kan geven tot misverstand inzake het rechtskarakter van het toepasselijke voorschrift en het tijdstip van de inwerkingtreding ervan ³.

Willen de stellers van het ontwerp, omwille van de leesbaarheid van hun tekst, soms toch bepalingen van een verordening overnemen, dan moet uit de formulering van de bepalingen van het ontwerp de oorsprong ervan blijken ("overeenkomstig artikel ... van verordening ..., ...").

6. In een normatieve tekst dienen woorden als "moeten" zoveel mogelijk te worden vermeden, aangezien de verplichting al in de regelgeving als zodanig besloten ligt (zie o.m. de artikelen 4, 7, 8, 9, 10, enz.).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. In het eerste lid volstaat het te verwijzen naar de wet van 29 december 1990. De overige wetten en besluiten hebben immers geen wijziging aangebracht in artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975.

8. Het zesde lid, dat een verwijzing bevat naar een algemeen akkoord gesloten in de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid, is overbodig. Het dient weggelaten te worden.

⁽³⁾ H.v.J., 7 februari 1973, Commissie/Italië, Jur., 1973, p. 113, overw. 17.

9. Gelet op de vigerende tekst van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, is een verwijzing naar het verzoek aan de Raad van State om advies te geven binnen een termijn van dertig dagen niet vereist. Het negende lid kan dus beter worden weggelaten.

In het tiende lid kan het nummer van het voorliggende advies (38.039/3) worden vermeld.

Artikel 1

10. In artikel 1, 2°, zijn de opschriften van de verordeningen met elkaar verwisseld ⁴.

Artikel 4

11. Volgens dit artikel moeten nieuwe "telersgroepen" ⁵, om erkend te kunnen worden, hun maatschappelijke zetel en hun belangrijkste exploitatiezetel op het grondgebied van het Vlaams Gewest hebben. Bovendien moet een belangrijk deel van hun leden en/of van de omzet in het Vlaams Gewest gesitueerd zijn.

Ter aanwijzing van de bevoegde lidstaat gaat verordening (EG) nr. 1432/2003 uit van de "hoofdzetel" van de telersvereniging (artikel 10, lid 2) of van de groepering van telersverenigingen (artikel 11, lid 2). De "hoofdzetel" van een vereniging wordt omschreven als de plaats waar de vereniging "over belangrijke bedrijfsinstallaties of over een belangrijk aantal leden beschikt en/of een belangrijk deel van haar waarde van de verkochte producten realiseert" (artikel 10, lid 1); de "hoofdzetel" van een groepering wordt omschreven als de plaats waar de groepering

(4) Zie de opschriften vermeld in voetnoot 1, hiervóór.

(5) De Raad van State gaat ervan uit dat met "telersgroepen" zowel telersverenigingen als groeperingen van telersverenigingen worden bedoeld. Het zou ook kunnen dat de stellers van het ontwerp aan het begrip "telersgroep" dezelfde inhoud geven als die welke dat begrip heeft volgens artikel 2, d, van verordening (EG) nr. 1432/2003 ("elke vereniging die een aanvraag tot voorlopige erkenning op grond van artikel 14 van verordening (EG) nr. 2200/96 heeft ingediend en die erkenning heeft gekregen"). In het licht van die onzekerheid verdient het aanbeveling het begrip "telersgroep" in het ontwerp te definiëren.

"over een belangrijk aantal aangesloten telersverenigingen beschikt en/of waar de aangesloten telersverenigingen een belangrijk deel van de waarde van de verkochte productie realiseren" (artikel 11, lid 1).

Gelet op die bepalingen van de verordening mag in het ontwerp niet bepaald worden dat de maatschappelijke zetel van de telersgroep op het grondgebied van het Vlaams Gewest gelegen moet zijn. Dat vereiste zou er immers toe leiden dat verenigingen of groeperingen met maatschappelijke zetel in een andere lidstaat van de Europese Unie, doch met een hoofdzetel in Vlaanderen, geen erkenning kunnen krijgen, ook al vallen zij volgens de verordening onder de verantwoordelijkheid van België en kan het binnen België geen andere overheid dan het Vlaams Gewest zijn die voor de uitoefening van de bevoegdheid terzake in aanmerking komt.

Gelet op de bevoegdheidsverdeling binnen België, moet er wel een regeling zijn die het mogelijk maakt om uit te maken voor welke verenigingen en groeperingen elk van de gewesten bevoegd is (of anders gezegd, om uit te maken onder de bevoegdheid van welk gewest een vereniging of groepering valt). Daarvoor is een afspraak tussen de drie gewesten nodig. De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat de ontworpen regeling het resultaat is van een dergelijke afspraak. De Raad van State moet echter vaststellen dat die afspraak onvoldoende rekening houdt met de regeling vervat in de verordening. Het komt de Raad dan ook voor dat een nieuwe afspraak gemaakt moet worden. In zoverre die afspraak betrekking zou hebben op verenigingen, zou die er bijvoorbeeld in kunnen bestaan dat elk gewest bevoegd is ten aanzien van de verenigingen die, wat hun bedrijfsinstallaties in België betreft, voornamelijk in dat gewest over installaties beschikken, of die, wat hun ledenaantal of hun omzet in België betreft, het grootste aantal leden of de grootste omzet in dat gewest hebben. Voor groeperingen zou een gelijkaardige afspraak gemaakt kunnen worden.

Artikel 4 van het ontwerp dient aangepast te worden, rekening houdend met de nieuwe afspraak die met de andere gewesten gemaakt zal worden.

Artikel 5

12. Volgens dit artikel moeten nieuwe telersgroepen die een voorlopige erkenning vragen, "minstens voldoen aan 50 % van de door de minister vastgestelde erkenningscriteria".

Daaromtrent om meer uitleg gevraagd, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat de nieuwe telersgroepen minstens de helft van het door de minister bepaald minimumaantal telers moeten tellen en minstens de helft van de door de minister vastgestelde minimale verkoopbare productie moeten halen.

De tekst van het ontwerp zou in die zin gepreciseerd moeten worden.

Artikel 8

13. In het licht van de in artikel 1 opgenomen definities schrijve men in paragraaf 1 "van de verordening, van de toepassingsverordeningen en van de bepalingen van dit besluit" i.p.v. "van de verordeningen en de bepalingen van dit besluit".

14. De paragrafen 2 en 3 bevatten bepalingen i.v.m. de voorwaarden waaraan transnationale telersverenigingen en transnationale groeperingen van telersverenigingen moeten voldoen om in Vlaanderen erkend te worden.

Het is de Raad van State niet duidelijk in hoeverre die bepalingen iets toevoegen aan hetgeen in artikel 4 van het ontwerp is bepaald. De verhouding tussen artikel 4 en artikel 8, §§ 2 en 3, moet ondubbelzinnig uit de tekst van het ontworpen besluit blijken.

Indien de stellers van het ontwerp van oordeel zijn dat de paragrafen 2 en 3 van artikel 8 behouden moeten blijven, dienen deze herschreven te worden in het licht van de opmerking die bij artikel 4 is gemaakt, en die ook (behalve wat betreft de kritiek op het gebruik van de maatschappelijke zetel als criterium voor de toepasselijkheid van de ontworpen erkenningsregeling) voor de bedoelde paragrafen van artikel 8 geldt (opmerking 11).

15. Subsidiair wordt i.v.m. artikel 8, § 3, nog het volgende opgemerkt.

Uit de tweede volzin blijkt dat de stellers van het ontwerp ervan uitgaan dat de in de eerste volzin bedoelde leden-telersverenigingen alle door het Vlaams Gewest erkend zijn. Dit is echter niet noodzakelijk het geval. Men vervange de tweede volzin dan ook door de volgende tekst: "De leden-telersverenigingen zijn erkend in het Vlaams Gewest, in een ander gewest of in een andere lidstaat van de Europese Unie."

Artikel 9

16. In het eerste lid, 1°, zijn de woorden "in het geval van een meervoudige erkenning" overbodig en verwarrend. Ze worden best weggelaten. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

17. Uit artikel 11, tweede lid, van het ontwerp blijkt dat iedere wijziging van het huishoudelijk reglement aan de bevoegde dienst moet worden voorgelegd. In artikel 9, dat de documenten opsomt die bij de aanvraag moet worden gevoegd, wordt het huishoudelijk reglement echter niet vermeld.

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat het niet vermelden van het huishoudelijk reglement in artikel 9, eerste lid, 1°, a), op een vergetelheid berust.

Artikel 10

18. De bepaling, in fine van het derde lid, dat het in dat lid bedoelde verbod slechts geldt "onder voorbehoud ... van dwingende en degelijk gemotiveerde redenen", is te vaag. Er zou nader bepaald moeten worden onder welke voorwaarden een afwijking van het verbod toegestaan is.

Artikel 13

19. In deze bepaling is sprake van personen die geen "actief" groente- of fruitteler zijn.

In artikel 13, lid 1, van verordening (EG) nr. 1432/2003 is er geen sprake van personen die geen "actief" teler zijn, maar van personen die geen teler zijn. Die bepaling lijkt ruimer te zijn dan die van het ontwerp. Het is dan ook beter om in artikel 13 het woord "actief" weg te laten.

Artikel 14

20. Volgens dit artikel mag geen enkel lid van een telersvereniging over meer dan 25 % van de stemmen of mandaten (lees: volmachten) voor de stemming beschikken. Voorts wordt bepaald dat "enkel" de minister "afwijkingen" op dit percentage kan toestaan.

Artikel 14, lid 2, van verordening (EG) nr. 1432/2003 maakt het mogelijk voor de lidstaten om het maximum van 20 % van de stemmen, bepaald in de verordening, op te trekken tot maximaal 49 %. Het percentage van 25 % blijft binnen die grens. De delegatie van bevoegdheid aan de minister houdt echter geen beperking in. Er zou verwezen moeten worden naar het maximum vastgesteld in de genoemde bepaling van de verordening.

Overigens is niet duidelijk wat bedoeld wordt met de term "afwijkingen". Indien het de bedoeling is dat aan de minister de bevoegdheid gedelegeerd wordt om bij wege van algemene maatregel het percentage te wijzigen, kan beter geschreven worden: "De minister kan dit percentage verhogen, tot aan het maximum bepaald in artikel 14, lid 2, van de voornoemde verordening (EG) nr. 1432/2003." Indien het de bedoeling zou zijn dat de minister in een individueel geval voor een bepaalde telersvereniging in een afwijking kan voorzien, zouden de criteria bepaald moeten worden op grond waarvan de minister een afwijking kan toestaan.

Artikel 17

21. De woorden "in de regio gevestigde telers" kunnen beter vervangen worden door "op het grondgebied van het Vlaams Gewest gevestigde telers".

Artikel 18

22. Artikel 18, tweede lid, bepaalt onder welke voorwaarden een gedifferentieerde bijdrage kan worden geïnd.

De voorwaarde bepaald in 2° stemt overeen met de voorwaarde bepaald in artikel 6, lid 2, tweede alinea, c), van verordening (EG) nr. 1433/2003. De voorwaarde bepaald in 1° komt niet voor in de verordening. De voorwaarden bepaald in artikel 6, lid 2, tweede alinea, a) en b), van de verordening komen niet voor in het ontwerp.

Een dergelijke werkwijze is verwarrend. Om verwarring te vermijden, zijn er twee mogelijkheden: ofwel wordt geen enkele voorwaarde van de verordening in het ontwerp herhaald, ofwel worden ze allemaal in het ontwerp overgenomen, met vermelding van hun oorsprong.

23. Zoals artikel 18, tweede lid, van het ontwerp is geredigeerd, blijken de daarin bepaalde voorwaarden enkel betrekking te hebben op de mogelijkheid om gedifferentieerde bijdragen te heffen. De voorwaarden bepaald in artikel 6, lid 2, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1433/2003 gelden echter niet enkel voor het vaststellen van "bijdragen op verschillende niveaus" (artikel 6, lid 2, eerste alinea, b)), maar ook voor het gebruik van bepaalde eigen middelen door de telersverenigingen (artikel 6, lid 2, eerste alinea, a)). Die voorwaarden gelden dus eveneens voor het verlenen van de toestemming met toepassing van artikel 18, eerste lid, tweede volzin, van het ontworpen besluit.

Bij het herschrijven van artikel 18 moet ook op dit punt elke dubbelzinnigheid worden vermeden.

Artikel 21

24. Volgens artikel 21 kan de bevoegde dienst aanvullende voorwaarden vaststellen, ter aanvulling van de verordeningen, met betrekking tot voor steun in aanmerking komende acties of uitgaven.

Met die bepaling wordt gebruik gemaakt van de mogelijkheid die bij artikel 25 van verordening (EG) nr. 1433/2003 aan de lidstaten wordt gegeven.

Het vaststellen van de bedoelde aanvullende voorwaarden heeft noodzakelijk een verordenend karakter ⁶. Een delegatie daartoe kan niet worden beschouwd als een delegatie om detailmaatregelen vast te stellen, en kan om die reden niet aan het bestuur worden verleend. Het is de Vlaamse regering zelf, of een van haar leden, die de desbetreffende beslissing moet nemen. In dit verband heeft de gemachtigde ambtenaar verklaard dat het ook de bedoeling is dat de minister de aanvullende voorwaarden zal kunnen vaststellen, met toepassing van artikel 47 van het ontworpen besluit (zie opmerking 31 bij artikel 47).

Nu de aangelegenheid bij artikel 47 geregeld wordt, is artikel 21 overbodig en kan het zonder meer worden weggelaten.

Artikel 29

25. Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling dat het bestuur de vorm van de in te dienen formulieren kan bepalen, alsmede de termijnen waarbinnen die ingediend moeten worden. Voorzover het hier om loutere regelingen van orde gaat, kan die bevoegdheid aan het bestuur gedelegeerd worden. Het zou echter beter zijn om de bedoeling van de stellers van het ontwerp, zoals verwoord door de gemachtigde ambtenaar, beter tot uiting te brengen.

⁽⁶⁾ Terloops weze opgemerkt dat de zaak volgens de gemachtigde ambtenaar anders ligt bij de vaststelling van de voorwaarden bedoeld in artikel 20 van het ontwerp. Volgens de gemachtigde ambtenaar gaat het daar om concrete toepassingen in individuele gevallen. Dit zou echter wel duidelijker tot uiting gebracht kunnen worden.

Artikel 34

26. Er kan beter geschreven worden: "De minister kan de op het grondgebied van het Vlaams Gewest gevestigde brancheorganisaties erkennen."

Overigens moet de erkenning voldoen aan de voorwaarden bepaald in artikel 19, lid 2, van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit (de "verordening"). Duidelijkheidshalve zou naar die bepaling verwezen kunnen worden.

Artikel 39

27. De woorden "de erkenning, vermeld in artikel 1 en 2" stroken niet met wat er verder in artikel 39 wordt bepaald. Er dient geschreven te worden: "een erkenning als bedoeld in dit besluit".

Artikel 41

28. Het opschrift van het koninklijk besluit van 31 mei 1933 is vervangen bij de wet van 7 juni 1994. Het luidt thans als volgt: "koninklijk besluit betreffende de verklaringen af te leggen in verband met subsidies, vergoedingen en toelagen".

Overeenkomstig de regels van de wetgevingstechniek moet in een bepaling als artikel 41 niet vermeld worden door welke akten het genoemde koninklijk besluit gewijzigd is. De verwijzing naar de wet van 7 juli 1994 moet dus worden weggelaten.

Artikel 43

29. In het tweede lid moet de verwijzing naar "artikel 5, § 1" worden vervangen door een verwijzing naar "artikel 9, eerste lid, 2°".

Artikel 46

30. Er moet geschreven worden: "de toepassingsverordeningen" (zie artikel 1, 2°, van het ontwerp).

Artikel 47

31. Volgens deze bepaling kan de minister alle aanvullende maatregelen treffen die noodzakelijk zijn voor de toepassing van het ontworpen besluit.

De gemachtigde ambtenaar heeft verklaard dat het de bedoeling is de minister te machtigen om de aanvullende voorschriften, bedoeld in artikel 25 van verordening (EG) nr. 1433/2003, te nemen (zie artikel 21 van het ontwerp, alsmede opmerking 24 bij dat artikel). Luidens dat artikel 25 kunnen de lidstaten voorschriften vaststellen ter aanvulling van verordening (EG) nr. 2200/96, "met betrekking tot voor steun in aanmerking komende acties of uitgaven".

De draagwijdte van artikel 47 zou in die zin gepreciseerd moeten worden.

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 de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT