

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.166/3/VR

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, op 24 februari 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 bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen en de specificiteitscertificering voor landbouwproducten en levensmiddelen", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 8 maart 2005 en 15 maart 2005 (derde kamer) en 24 maart 2005 (verenigde kamers), op laatstvermelde datum 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 strekt ertoe de nodige maatregelen te treffen om de toepassing in het Vlaamse Gewest mogelijk te maken van de verordeningen (EEG) nrs. 2081/92 ⁽¹⁾ en 2082/92 ⁽²⁾ van 14 juli 1992. Deze verordeningen voorzien in een communautaire registratie van geografische aanduidingen, oorsprongsbenamingen en specificiteitscertificeringen voor landbouwproducten en levensmiddelen. De bedoelde registratie moet bij de bevoegde overheden van de lidstaten worden aangevraagd; als die overheden van mening zijn dat aan de eisen van de betrokken verordening is voldaan, moeten zij de aanvraag verzenden aan de Europese Commissie.

Het ontwerp bevat definities van een aantal begrippen (artikel 1), en regelt achtereenvolgens de aanvraag tot registratie van een oorsprongsbenaming of van een geografische aanduiding (artikel 2), de aanvraag tot registratie voor specificiteitscertificering (artikel 3), de registratieprocedure (artikel 4), de adviescommissie (artikel 5), alsmede de controle (artikel 6) en de strafsancities (artikel 7).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

⁽¹⁾ Verordening (EEG) nr. 2081/92 van de Raad van 14 juli 1992 inzake de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van landbouwproducten en levensmiddelen.

⁽²⁾ Verordening (EEG) nr. 2082/92 van de Raad van 14 juli 1992 inzake de specificiteitscertificering voor landbouwproducten en levensmiddelen.

3. Artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, en vijfde lid, 4°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, bepaalt dat de federale overheid bevoegd is voor respectievelijk het stellen van "algemene regels" inzake "de bescherming van de verbruiker", en "het mededingingsrecht en het recht inzake de handelspraktijken, met uitzondering van de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard".

Zoals is uiteengezet in de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de genoemde bijzondere wet van 8 augustus 1980, wordt de volheid van bevoegdheid inzake economische aangelegenheden bij het eerste lid van artikel 6, § 1, VI, aan de gewesten toegekend. Omwille van de vrijwaring van de economische unie en de monetaire eenheid zijn een aantal aangelegenheden onder de bevoegdheid van de federale overheid geplaatst. Deze federale bevoegdheden moeten opgevat worden als uitzonderingen op de bevoegdheden van de gewesten inzake economische aangelegenheden en moeten derhalve restrictief geïnterpreteerd worden ⁽³⁾.

De uitzonderingen op die uitzonderlijke bevoegdheid mogen daarentegen niet restrictief geïnterpreteerd worden, op gevaar af afbreuk te doen aan de volheid van bevoegdheid van de gewesten inzake economische aangelegenheden. De "toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard", als een aan de gewesten toegewezen aangelegenheid, mag dus niet restrictief geïnterpreteerd worden.

De bevoegdheid van de gewesten inzake het toekennen van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard, houdt uiteraard in dat de gewesten de toekenningsvoorwaarden en de toekenningsprocedure voor dit soort labels en benamingen kunnen bepalen, en dat zij de benamingen kunnen vaststellen en de labels kunnen toekennen ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 9.

⁽⁴⁾ De federale overheid is bevoegd gebleven voor de toekenning van kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen die niet van regionale of lokale aard, maar van "nationale" aard zijn (R.v.St., afd. wetg., advies 18.589/8 van 3 oktober 1989 over een voorstel van wet tot bescherming en stimulering van de biologische landbouw en van de voortbrengselen en verwerkte producten daarvan, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 381/2, p. 5).

De overheid die bevoegd is om labels of benamingen toe te kennen, moet ook bevoegd geacht worden om erop toe te zien dat die labels of benamingen gebruikt worden overeenkomstig de door de betrokken overheid vastgestelde gebruiksvoorwaarden. In dit opzicht moet echter rekening gehouden worden met de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheden inzake het mededingingsrecht, het recht inzake de handelspraktijken en de bescherming van de verbruiker. De bevoegdheid van de gewesten om bijzondere regels vast te stellen in verband met kwaliteitslabels en oorsprongsbenamingen van regionale of lokale aard doet geen afbreuk aan de federale bevoegdheid om algemene regels vast te stellen, die ook van toepassing kunnen zijn op die labels en benamingen ⁽⁵⁾. In de uitoefening van hun bevoegdheid zullen de gewesten dan ook de federale regels, zoals die zijn vastgesteld in de wetgeving op het mededingingsrecht, op de handelspraktijken en op de bescherming van de consument, moeten eerbiedigen.

⁽⁵⁾ Rdpl. R.v.St., advies 19.518/1 van 1 maart 1990 over amendementen op een ontwerp dat geleid heeft tot de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de verbruiker, *Parl. St.*, Kamer, 1989-90, nr. 1240/2, p. 8; R.v.St., advies 19.880/2 van 22 oktober 1990 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Waalse Regering van 20 december 1990 "concernant l'attribution du label de qualité wallon, l'appellation d'origine locale et l'appellation d'origine wallonne"; R.v.St., advies 29.832/4 van 29 maart 2000 over een voorontwerp van decreet "modifiant le décret du 7 septembre 1989 concernant l'attribution du label de qualité wallon, l'appellation d'origine locale et l'appellation d'origine wallonne". In deze adviezen wordt er bovendien van uitgegaan dat de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid elke bevoegdheid inzake "bescherming" van labels en benamingen in hoofde van de gewesten uitsluit. De Raad van State meent deze laatste opvatting thans te moeten nuanceren.

4. De meeste bepalingen van het ontwerp behoren aldus tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Bij sommige bepalingen moet nochtans een voorbehoud worden gemaakt.

4.1. Zoals hiervóór is uiteengezet, zijn de kwaliteitslabels en de oorsprongsbenamingen waarvoor de gewesten bevoegd zijn, die welke "van regionale of lokale aard" zijn.

De in het ontwerp vervatte regeling betreffende de specificiteitscertificering voor landbouwproducten en levensmiddelen (artikelen 1, 7°, en 3, § 2, eerste lid), maakt geen gewag van de beperking tot dat soort labels en benamingen ⁽⁶⁾.

De bedoelde bepalingen dienen dan ook op dit punt te worden verfijnd.

4.2. Volgens artikel 6, § 2, van het ontwerp kan de minister bij een negatieve controle het gebruiksrecht van de oorsprongsbenaming, van de geografische aanduiding of van de specificiteitscertificering schorsen of intrekken volgens de door hem vastgestelde bepalingen.

Een dergelijke bepaling heeft betrekking op de bescherming die toekomt aan de toegekende labels en benamingen. Zoals hiervóór is uiteengezet, behoort het vaststellen van die bepalingen tot de bevoegdheid van de gewesten, voorzover geen afbreuk wordt gedaan aan de door de federale overheid vastgestelde algemene regels.

Of de ontworpen regeling al dan niet in de weg staat aan de verdere toepassing van de algemene federale regels ⁽⁷⁾, kan te dezen niet worden beoordeeld, nu de ontworpen bepaling in zeer algemene en vage bewoordingen is gesteld. Nog daargelaten de vraag of het "schorsen of intrekken van het gebruiksrecht" een maatregel

⁽⁶⁾ Wat de oorsprongsbenamingen en geografische aanduidingen betreft, komt die beperking wel voldoende tot uiting in de definities van deze begrippen (zie artikel 1, 5° en 6°, van het ontwerp).

⁽⁷⁾ Zie i.h.b. artikel 20, 2°, van de wet van 14 juli 1991 betreffende de handelspraktijken en de voorlichting en bescherming van de consument.

is die in de realiteit uitvoerbaar is ⁽⁸⁾, mist deze beschermingsmaatregel een voldoende concrete omschrijving om te kunnen waarborgen dat daarmee geen afbreuk wordt gedaan aan de door de federale overheid vastgestelde algemene regels.

De vage omschrijving van de ontworpen maatregel zou overigens in het bijzonder tot gevolg kunnen hebben dat de Vlaamse Regering in bepaalde gevallen een beslissing neemt, die afbreuk doet aan de bevoegdheid van de voorzitter van de rechtbank van koophandel. Krachtens artikel 95 van de voornoemde wet van 14 juli 1991 staat het immers aan de voorzitter om het bestaan van een inbreuk op de bepalingen van die wet vast te stellen, en om de staking van de betrokken praktijk te bevelen.

De Raad van State kan dan ook niet anders dan een voorbehoud maken met betrekking tot artikel 6, § 2, van het ontwerp.

RECHTSGROND

5. Blijkens de aanhef van het ontwerp zouden de ontworpen bepalingen rechtsgrond vinden in artikel 3, § 1, van de genoemde wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten.

Luidens 1° van de voornoemde wetsbepaling kan de Koning (thans: de Vlaamse Regering) ten aanzien van de in deze 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 ⁽⁹⁾".

⁽⁸⁾ In casu wordt immers door de Vlaamse Regering geen "individueel" gebruiksrecht verleend, bij wege van een formele administratieve beslissing. Zie hierna, opmerking 11.

⁽⁹⁾ Thans de artikelen 36 en 37 van het EG-Verdrag.

Die wetsbepaling biedt echter alleen rechtsgrond voor het ontworpen besluit in de mate dat het betrekking heeft op landbouwproducten. Luidens artikel 1, eerste lid, van de wet van 28 maart 1975 is deze wet immers slechts van toepassing op de voortbrengselen van de landbouw, van de tuinbouw, van de zeevisserij en van de veeteelt. Op andere levensmiddelen ⁽¹⁰⁾, zoals bijv. producten vervaardigd of bereid met meerdere landbouwproducten (brood, gebak, deegwaren, ...) is deze wet daarentegen niet van toepassing.

Ten aanzien van deze laatste levensmiddelen kan de Vlaamse Regering dan ook niet de in artikel 3, § 1, van de voornoemde wet bedoelde maatregelen nemen.

Het staat aan de stellers van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat voor die levensmiddelen een rechtsgrond bestaat. Is dat niet het geval dan kan best een initiatief worden genomen om een rechtsgrond te creëren.

ALGEMENE OPMERKING

6. De artikelen 1, 3°, 4°, 7°, 8° en 9°, 2, §§ 1 en 2, tweede lid, en 3, §§ 1 en 2, tweede lid, van het ontwerp zijn niets anders dan de letterlijke overname van bepalingen van de voornoemde verordeningen (EEG) nrs. 2081/92 en 2082/92.

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

⁽¹⁰⁾ De voornoemde verordeningen (EEG) nrs. 2081/92 en 2082/92 zijn niet enkel van toepassing op landbouwproducten maar ook op bepaalde levensmiddelen. Zie de lijsten in bijlage I bij verordening (EEG) nr. 2081/92 (bier, dranken op basis van plantenextracten, brood, gebak, suikerwerk, ... deegwaren) en in de bijlage bij verordening (EEG) nr. 2082/92 (chocolade, ..., bereide kruidensausen, ..., consumptie-ijs, ...).

misverstand inzake het rechtskarakter van het toepasselijke voorschrift en het tijdstip van de inwerkingtreding ervan ⁽¹¹⁾.

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 ..., ...").

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

7. In fine van het eerste lid schrijve men "... en bij het koninklijk besluit van 22 februari 2001;" in plaats van "... en bij de koninklijke besluiten van 25 oktober 1995 en 22 februari 2001;". Bij het koninklijk besluit van 25 oktober 1995 werd immers artikel 5 van de aldaar genoemde wet van 28 maart 1975 gewijzigd, doch niet artikel 3, § 1, van deze wet.

8. In het derde lid van de aanhef moet niet de datum van de vergadering van de Permanente Werkgroep (17 januari 2005) worden vermeld, maar wel de datum waarop het verslag van deze vergadering door de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid is goedgekeurd.

Artikel 1

9. De in 3° opgenomen omschrijving van "landbouwproducten" is in overeenstemming met verordening (EEG) nr. 2081/92, doch niet met verordening (EEG) nr. 2082/92, waarin geen gewag gemaakt wordt van de producten opgenomen in bijlage II bij verordening (EEG) nr. 2081/92. De definitie van "landbouwproducten" dient m.a.w.

⁽¹¹⁾ H.v.J., 7 februari 1973, Commissie/Italië, Jur., 1973, p. 113, overw. 17.

te verschillen, al naargelang de regeling betrekking heeft op oorsprongsbenamingen of geografische aanduidingen dan wel op specificiteitscertificeringen.

Een mogelijke oplossing zou erin kunnen bestaan om in de hoofdstukken II en III van het ontwerp bepalingen op te nemen die de voor het betrokken hoofdstuk relevante bepalingen definiëren.

10. Luidens artikel 2, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2081/92 worden als oorsprongsbenamingen eveneens beschouwd, bepaalde, al dan niet geografische, traditionele benamingen, indien zij een landbouwproduct van oorsprong uit een streek of bepaalde plaats aanduiden dat aan de voorwaarden van lid 2, a), tweede streepje ⁽¹²⁾, voldoet.

Aan de omschrijving van het begrip "oorsprongsbenaming" in artikel 1, 5°, van het ontwerp moet dan ook de gelijkstelling toegevoegd worden, waarvan sprake in artikel 2, lid 3, van verordening (EEG) nr. 2081/92.

Artikel 6

11. Volgens paragraaf 2 kan de minister het "gebruiksrecht" schorsen of intrekken.

Het ontwerp voorziet niet in de formele toekenning aan individuele producenten van het recht om een oorsprongsbenaming, een geografische aanduiding of een specificiteitscertificering te gebruiken. Het is dan ook beter om het niet te hebben over een "schorsing" of een "intrekking" van zulk recht.

Onder voorbehoud van de opmerking die hiervóór gemaakt is, i.v.m. de bevoegdheid van de Vlaamse Gewest (opmerking 4.2), suggereert de Raad van State om paragraaf 2 te redigeren als volgt:

⁽¹²⁾ Zie de voorwaarden bedoeld in artikel 1, 5°, a) en b), van het ontwerp.

"§ 2. Indien vastgesteld wordt dat een product niet beantwoordt aan de gegevens van het productdossier, kan de minister bevelen dat de betrokken producent de oorsprongsbenaming, de geografische aanduiding of de specificiteitscertificering niet mag gebruiken, zolang niet voldaan is aan de door de minister vastgestelde voorwaarden.

De weigering van een controle of de verhindering ervan wordt gelijkgesteld met de vaststelling dat het product niet beantwoordt aan de gegevens van het productdossier."

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

Het advies over de bevoegdheid werd gegeven door de verenigde kamers, samengesteld uit

Mevrouw	M.-L. THOMAS,	kamervoorzitter, voorzitter,
de Heren	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT, B. SEUTIN,	staatsraden,
	J. VELAERS, J.-CL. SCHOLSEM,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouwen	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	griffiers.

De verslagen werden uitgebracht door de HH. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd en A. LEFEBVRE, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

M.-L. THOMAS