

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.285/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 30 maart 2005 door de Vlaamse minister van 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 "tot instelling van een melkpremie en extra betalingen aan melkproducenten", heeft op 19 april 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. De artikelen 95 en 96 van verordening (EG) nr. 1782/2003 ⁽¹⁾ voorzien in een steunregeling onder de vorm van een melkpremie en extra betalingen ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Het betreft 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.

⁽²⁾ De belangrijkste uitvoeringsverordeningen van verordening (EG) nr. 1782/2003 zijn verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende bepalingen voor de uitvoering van de bedrijfstoelageregeling waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad tot vaststelling van gemeenschappelijke voorschriften inzake rechtstreekse steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers, verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 houdende uitvoeringsbepalingen inzake de randvoorwaarden, de modulatie en het geïntegreerd beheers- en controlesysteem waarin is voorzien bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad 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 verordening (EG) nr. 1973/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 houdende uitvoeringsbepalingen van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad met betrekking tot de bij de titels IV en IVbis van die verordening ingestelde steunregelingen en het gebruik van braakgelegde grond voor de productie van grondstoffen.

Deze steun voor de melkproducenten is een compensatie voor het inkomensverlies als gevolg van de verlaging van de interventieprijzen voor magere melkpoeder en boter.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe, voor de jaren 2004 en 2005 ⁽³⁾, de toepassing van voornoemde verordeningsbepalingen in de interne rechtsorde mogelijk maken en regelt inzonderheid de voorwaarden voor de toekenning van de steun, het bedrag ervan en de aanvraag- en bezwaarprocedure.

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. Luidens die bepaling 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 ⁽⁴⁾.

ALGEMENE OPMERKING

4. Overeenkomstig artikel 249, tweede alinea, van het EG-Verdrag is een EG-verordening verbindend in al haar onderdelen en is ze rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Behoudens in gevallen waarin de verordening enige marge laat voor verdere discretionaire uitvoering, betekent die rechtstreekse toepasselijkheid dat geen optreden van de lidstaten vereist is om de bepalingen ervan te integreren in hun interne rechtsorde. Bepalingen van een verordening moeten inzonderheid niet worden omgezet in het interne recht van de lidstaten. Niet alleen is een dergelijke werkwijze overbodig op het normatieve vlak aangezien ze geen nieuwe norm tot stand brengt, maar bovendien houdt ze het gevaar in dat verwarring ontstaat inzake het rechtskarakter van het in de internrechtelijke regeling opgenomen voorschrift en o.m. over de bevoegdheid van het

⁽³⁾ Vanaf 2006 zouden de bedragen voor de melkpremies en de extra betalingen opgenomen worden in de bedrijfstoelageregeling.

⁽⁴⁾ Thans de artikelen 36 en 37 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Hof van Justitie van de EG om kennis te nemen van alle betwistingen in verband met de voorschriften van de verordening.

Dit betekent dat alleen de verordeningsbepalingen die een beleidsruimte laten aan de lidstaten, voor nadere uitwerking in aanmerking komen en dat alle bepalingen die een loutere weergave of parafrasering zijn van verordeningen of dezelfde strekking hebben ⁽⁵⁾, uit het ontwerp moeten worden weggelaten.

In casu zou het weglaten van die bepalingen echter de leesbaarheid van het ontworpen besluit voor de rechtsonderhorige ernstig in het gedrang brengen. Daarom verdient het aanbeveling toch de bepalingen van de bedoelde verordeningen over te nemen, met dien verstande dat uit de formulering van de bepalingen van het ontwerp de oorsprong ervan blijkt ("overeenkomstig artikel ... van verordening ...").

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. In het eerste lid van de aanhef wordt verwezen naar de wet van 23 december 1970 houdende goedkeuring van het besluit van 21 april 1970 van de Raad van Ministers van de Europese Gemeenschappen betreffende de vervanging van de financiële bijdragen van de lidstaten door eigen middelen van de Gemeenschappen. Deze wet biedt geen rechtsgrond voor het ontwerp. De vermelding ervan in de aanhef is evenmin nodig voor een goed begrip van de draagwijdte van de ontworpen regeling. Het eerste lid moet dan ook uit de aanhef worden weggelaten.

⁽⁵⁾ Het gaat inzonderheid om artikel 1, 2°, tweede zin, van het ontwerp (cfr. artikel 95.3 van verordening (EG) nr. 1782/2003), artikel 2, tweede lid (cfr. artikel 95.1 van verordening (EG) nr. 1782/2003), artikel 3, eerste lid (cfr. artikel 95.2 van verordening (EG) nr. 1782/2003), artikel 5 (cfr. artikelen 30 van verordening (EG) nr. 2237/2003 en 22 van verordening (EG) nr. 1973/2004), artikel 6, eerste lid, eerste zin (cfr. artikelen 29 van verordening (EG) nr. 2237/2003 en 17 van verordening (EG) nr. 796/2004) en artikel 6, derde lid (cfr. artikel 21.1 van verordening (EG) nr. 796/2004).

6. In fine van het tweede lid schrijve men: "..., 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;".

7. In het zeventiende lid van de aanhef kan het nummer van het voorliggende advies (38.285/3) worden vermeld.

Artikel 7

8. Volgens het tweede lid van dit artikel worden de onverschuldigde bedragen enkel vermeerderd met de wettelijke interest wanneer ze "te wijten zijn aan het niet-nakomen van de verbintenissen of aan een onjuiste aangifte door de melkproducent". Dit betekent dat in alle andere gevallen geen interest verschuldigd is.

Die ontworpen regeling is niet verenigbaar met artikel 73, lid 1, van de voornoemde verordening (EG) nr. 796/2004. Uit die bepaling volgt immers dat in geval van verplichting tot terugbetaling van onverschuldigde bedragen steeds "het betrokken bedrag, verhoogd met de (...) rente" terugbetaald moet worden.

Ter wille van de overeenstemming met het voornoemde artikel 73, lid 1, zou artikel 7, tweede lid, van het ontwerp moeten worden geredigeerd als volgt:

"De onverschuldigde bedragen worden vermeerderd met een intrest, berekend tegen de wettelijke rentevoet."

Artikel 8

9. Dit artikel regelt de opsporing, vaststelling en bestraffing van de overtredingen van het ontworpen besluit en van een hele reeks EG-verordeningen.

Sommige van deze verordeningen houden weinig of geen verband met de in het voorliggende ontwerp geregelde aangelegenheid of bevatten daarnaast nog tal van andere regelingen die vreemd zijn aan de in het voorliggende ontwerp geregelde aangelegenheid.

Het verdient dan ook aanbeveling artikel 8 van het ontwerp te preciseren, derwijze dat alleen verwezen wordt naar de relevante en specifieke verordeningsbepalingen waarvan de overtreding kan worden opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig de in artikel 8 vermelde bepalingen.

Artikel 10

10. Dit artikel bepaalt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2004.

Gelezen in samenhang met artikel 8 van het ontwerp, zou dit 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 8 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,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN,
eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE EERSTE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

W. DEROOVER