

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 39.238/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 6 oktober 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 "tot instelling van bepaalde rundvleespremies", heeft op 25 oktober 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. Bij verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 ¹ wordt het gemeenschappelijk landbouwbeleid in die zin hervormd dat een volledig nieuwe regeling voor rechtstreekse steunverlening aan landbouwers wordt ingevoerd. Artikel 68 van deze verordening geeft de lidstaten de mogelijkheid te kiezen voor een "gekoppelde" verderzetting van bepaalde premiestelsels in plaats van ze op te nemen in de bedrijfstoeslagregeling.

¹Verordening (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 Vlaamse Regering heeft beslist tot het behoud van het stelsel van gekoppelde zoogkoeienpremies en slachtpremies voor kalveren ².

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit stelt maatregelen vast voor de toepassing van de voornoemde verordening en bevat een regeling met betrekking tot de zoogkoeienpremie en de slachtpremie voor kalveren.

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 30 november 2001 betreffende de zoogkoeienpremie en het extensiveringsbedrag voor zoogkoeien en van het koninklijk besluit van 30 november 2001 betreffende de slachtpremie in de rundvleessector. Beide koninklijke besluiten worden opgeheven bij artikel 12 van het ontwerpbesluit.

3. Het ontworpen besluit vindt in hoofdzaak 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) 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 Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap.

Artikel 8 van de voornoemde wet, waarin voorzien wordt in een stelsel van administratieve geldboeten, biedt rechtsgrond voor artikel 10, § 2, van het ontworpen besluit.

²Zie artikel 2, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden: "De premie voor zoogkoeien en de slachtpremie voor kalveren, zoals respectievelijk bedoeld in de artikel 125 en 130, eerste lid, 2, b), van verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad, worden niet opgenomen in de bedrijfstoelageregeling."

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. 1782/2003 behoort voortaan derhalve tot de bevoegdheid van de gewesten.

Er moet evenwel rekening worden gehouden 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 de Vlaamse Regering de bepalingen van de voornoemde koninklijke besluiten van 30 november 2001 slechts kan vervangen, in zoverre die bepalingen zich lenen voor een toepassing binnen het Vlaamse Gewest, en in zoverre de toepassing ervan ook beperkt is tot dat gewest. Bepalingen die een gewestgrensoverschrijdend effect hebben, kunnen daarentegen niet het voorwerp uitmaken van een besluit van de Vlaamse Regering.

4.1. Artikel 1, 3°, van het ontwerp definieert "rundveebedrijf" als "het geheel van de rundveeproductie-eenheden, gelegen op het nationaal grondgebied, die op een autonome wijze worden beheerd door dezelfde landbouwer".

Om in overeenstemming te zijn met de hiervoor aangehaalde beginselen, moet die definitie derwijze worden aangepast dat de woorden "nationaal grondgebied" vervangen worden door de woorden "grondgebied van het Vlaamse Gewest".

4.2. De artikelen 4, tweede lid, en 5, eerste lid, van het ontwerp maken gewag van "de nationale reserve".

De toepassing van verordening (EG) nr. 1782/2003 gaat uit van een "nationale reserve" die voor het geheel van de betrokken Belgische landbouwers wordt vastgesteld (artikelen 42 en 128).

.../...

Uit de aard van de zaak volgt dat de bepalingen i.v.m. deze nationale parameter voor het hele grondgebied van België moeten gelden. Een afzonderlijk gewest is niet bij machte om een regeling uit te vaardigen betreffende die parameter, omdat de desbetreffende bepalingen noodzakelijk ook buiten de grenzen van het eigen gewest toepassing moeten vinden.

Om zulk 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 92bis van de voormelde bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 4, tweede lid, en 5, eerste lid, uit het voor advies voorgelegde ontwerp moeten worden weggelaten. Die bepalingen moeten het voorwerp uitmaken van een samenwerkingsakkoord.

4.3. De vorige opmerking geldt *mutatis mutandis* voor artikel 6, derde en vierde lid, van het ontwerp.

In het derde lid wordt gerefereerd aan "het maximum zoals voorzien in artikel 124 van Verordening (EG) nr. 1973/2004"³. De toepassing van deze verordening gaat uit van "nationale maxima" die voor het geheel van de betrokken Belgische landbouwers worden vastgesteld (artikel 124 en bijlage XVII van die verordening).

³Verordening (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.

In het ontworpen vierde lid wordt gerefereerd aan "het maximale bedrag dat bepaald is in verordening (EG) nr. 118/2005"⁴. De toepassing van deze verordening gaat uit van "nationale maxima" die voor het geheel van de betrokken Belgische landbouwers worden vastgesteld (artikel 1 van deze verordening, en artikel 41 en bijlage VIII van de voornoemde verordening (EG) nr. 1782/2003).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In het tweede lid van de aanhef schrijve men "Gelet op verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 ..., laatst gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1078/2000 van de Commissie van 22 mei 2005;"⁵.

6. In het derde lid van de aanhef schrijve men "Gelet op verordening (EG) nr. 1782/2003 van de Raad van 29 september 2003 ..., laatst gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1418/2005 van de Commissie van 29 augustus 2005;".

7. In het vierde lid van de aanhef schrijve men "Gelet op verordening (EG) nr. 795/2004 van de Commissie van 21 april 2004 ..., laatst gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1701/2005 van de Commissie van 18 oktober 2005;".

⁴Verordening (EG) nr. 118/2005 van de Commissie van 26 januari 2005 tot wijziging van bijlage VIII bij verordening (EG) nr. 1782/2003 en tot vaststelling, overeenkomstig die verordening, van begrotingsmaxima voor een gedeeltelijke of facultatieve uitvoering van de bedrijfstoeslagregeling en van jaarlijkse totaalbedragen voor de regeling inzake één enkele areaalbetaling.

⁵Aan de aanhef dient tevens een verwijzing te worden toegevoegd naar verordening (EG) nr. 1290/2005 van de Raad van 21 juni 2005 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het is immers op grond van artikel 47, lid 1, tweede alinea, van deze verordening dat verordening (EG) nr. 1258/1999 van toepassing blijft voor de door de lidstaten verrichte uitgaven.

8. In het vijfde lid van de aanhef schrijve men "Gelet op verordening (EG) nr. 796/2004 van de Commissie van 21 april 2004 ..., laatst gewijzigd bij verordening (EG) nr. 436/2005 van de Commissie van 17 maart 2005;".

9. In het zesde lid van de aanhef schrijve men "Gelet op verordening (EG) nr. 1973/2004 van de Commissie van 29 oktober 2004 ..., laatst gewijzigd bij verordening (EG) nr. 1044/2005 van de Commissie van 4 juli 2005;".

10. In het zevende lid van de aanhef schrijve men "Gelet op verordening (EG) nr. 118/2005 van de Commissie van 26 januari 2005 ..., laatst gewijzigd bij verordening (EG) nr. 570/2005 van de Commissie van 14 april 2005;".

Artikel 4

11. In het eerste lid van dit artikel wordt verwezen naar een regeling vervat in het voornoemde koninklijk besluit van 30 november 2001 betreffende de zoogkoeienpremie en het extensiveringsbedrag voor zoogkoeien. Die besluit wordt echter opgeheven bij artikel 12, 1°, van het voorliggende ontwerpbesluit.

Volgens de gemachtigde ambtenaar is het de bedoeling om de herverdelingsregeling vervat in artikel 3, § 1, van het voornoemde koninklijk besluit van 30 november 2001 ⁶ te handhaven.

⁶Deze bepaling luidt als volgt: "§ 1. Het aantal premierechten bedoeld bij artikel 7 van verordening (EG) nr. 1254/1999, dat aan de producent wordt toegewezen wordt vastgesteld op basis van een referentie, verminderd met een door de Minister te bepalen percentage. Deze referentie is gelijk aan het aantal premierechten waarover de producent op definitieve basis beschikt na afloop van de campagne 1999 en vóór uitvoering van de overdrachten van premierechten, van toepassing vanaf de campagne 2000."

Indien zulks de bedoeling is, dient de tekst van dat laatste artikel te worden opgenomen in het voorliggende ontwerp. Een eenvoudige verwijzing naar het voornoemde koninklijk besluit van 30 november 2001 volstaat niet.

Artikel 7

12. Artikel 7, § 2, tweede lid, van het ontwerp luidt als volgt:

"Met behoud van de toepassing van artikel 10, tweede lid (lees: § 2), in de gevallen bedoeld in artikel 62 van Verordening (EG) nr. 796/2004, zal een slachthuis dat een verbintenis niet nakomt hiervoor een schriftelijke waarschuwing ontvangen. Als wordt vastgesteld dat binnen de zes maanden na de waarschuwing de verbintenis nog steeds niet wordt gerespecteerd, wordt de deelname van het slachthuis aan het stelsel van de slachtpremie voor een periode van drie maanden opgeheven. Na deze schorsing zal een nieuwe overtreding aanleiding geven tot een schorsing van twaalf maanden. Tijdens een periode van schorsing geven runderen die in het slachthuis in kwestie geslacht zijn, geen recht op de slachtpremie."

De ontworpen bepaling beoogt weliswaar de toepassing mogelijk te maken van artikel 62 van de verordening (EG) nr. 796/2004 ⁷, doch bevat een veel soepeler sanctieregeling dan deze waarin bij de verordening is voorzien in geval van herhaling.

Artikel 62 van de verordening bepaalt immers het volgende:

"Ten aanzien van de aangiften of verklaringen van slachthuizen in verband met de in artikel 35 van Verordening (EG) nr. 2342/1999 bedoelde slachtpremie geldt dat, indien wordt vastgesteld dat een slachthuis door grove nalatigheid of met opzet met een valse verklaring of aangifte is gekomen, de betrokken lidstaat passende nationale sancties toepast. Worden dergelijke onregelmatigheden een tweede maal vastgesteld, dan wordt het betrokken slachthuis voor een periode van ten minste één jaar uitgesloten van het recht om met het oog op de toekenning van premies aangiften te doen of verklaringen af te geven."

Het ontworpen artikel 7, § 2, tweede lid, moet dan ook worden weggelaten.

⁷Verordening (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.

Artikel 15

13. Dit artikel bepaalt dat het ontworpen besluit uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2005.

In dat verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht. Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke of decretale grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de goede werking van de diensten en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt, wat te dezen niet het geval is.

De terugwerkende kracht is des te meer onaanvaardbaar nu het ontwerp ook voorziet in strafbepalingen. In dit verband moet worden herinnerd aan het verbod van retroactieve toepassing van de strafwet, vervat in 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 15 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS, 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, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT