

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 40.114/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 24 maart 2006 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 loontriage van zaden van bepaalde soorten van landbouwgewassen die bestemd zijn om te worden ingezaaid", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 13 april 2006 en 19 april 2006, 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe in een regeling te voorzien voor loontriage van zaden van bepaalde soorten van landbouwgewassen die bestemd zijn om te worden ingezaaid.

Op dit ogenblik wordt deze aangelegenheid geregeld in het koninklijk besluit van 12 juni 1997 betreffende het triëren tegen loon van zaden van bepaalde soorten van landbouwgewassen bestemd om te worden ingezaaid. Het ontwerp is bedoeld om in de plaats te komen van dat koninklijk besluit.

2.2 Luidens artikel 1, 5°, van het ontwerp moet onder loontriage worden verstaan de "dienstverlening, op verzoek van de landbouwer, voor het behandelen, hetzij het verwerken, hetzij chemisch behandelen, hetzij verpakken van zaden die afkomstig zijn van het eigen bedrijf van die landbouwer en die bestemd zijn om daar te worden ingezaaid en dus niet verhandeld mogen worden, of voor het ter beschikking stellen van de nodige apparatuur voor de behandeling".

.../...

Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat niemand aan loontriage mag doen, tenzij hij daartoe is erkend door de minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, of over een erkenning beschikt die uitgereikt is door de bevoegde instantie van een ander gewest. Artikel 3 bepaalt de erkenningsvoorwaarden en artikel 4 de erkenningsprocedure.

In de artikelen 5 en 6 worden een aantal verplichtingen opgelegd aan de landbouwer. Artikel 7 bepaalt de procedure van loontriage en artikel 8 bevat bepalingen in verband met de controle.

Artikel 9 bepaalt dat de overtreding van de bepalingen van het besluit worden opgespoord, vastgesteld, vervolgd en bestraft overeenkomstig de wet van 19 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

Artikel 10 voorziet in de opheffing van het voornoemde koninklijk besluit van 12 juni 1997 en artikel 11 bevat een overgangsbepaling voor de erkenningen verleend op grond van dat koninklijk besluit.

Ten slotte wordt artikel 12 aan de Vlaamse dienst, bevoegd voor het toezicht op het in de handel brengen en de kwaliteit van teeltmateriaal, de bevoegdheid gedelegeerd om een begeleidend document op te stellen en aan te passen, en regelt artikel 13 de uitvoering van het besluit.

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de artikelen 2, § 1, 1°, 4°, 5° en 6°, en 13 van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Overeenkomstig hetgeen in verband met de rechtsgrond van het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerking 3), dient het eerste lid van de aanhef aangevuld te worden met een verwijzing naar artikel 13 van de aldaar genoemde wet van 11 juli 1969.

5. De in het zesde lid van de aanhef opgenomen considerans is weinigzeggend en wordt derhalve beter weggelaten.

Artikel 1

6. In artikel 1, 10°, wordt het begrip "begeleidend document" gedefinieerd. Die definitie bevat bovendien een normatieve bepaling. Een dergelijke bepaling hoort niet thuis in een definitie.

Artikel 2

7. Luidens artikel 2 van het ontwerp mag niemand aan loontriage doen, tenzij hij daartoe erkend is door de minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, of over een erkenning beschikt die uitgereikt is door de bevoegde instantie van een ander gewest.

De stellers van het ontwerp zullen moeten nagaan of die bepaling niet moet worden uitgebreid tot de loontrieerders die onder meer erkend zijn in een land dat deel uitmaakt van de Europese Economische Ruimte.

Artikel 4

8. Luidens artikel 4, § 5, eerste lid, kan de minister de erkenning schorsen "in geval van vaststelling van tekortkomingen betreffende de bepalingen van dit besluit tijdens een periode die vastgesteld wordt afhankelijk van de ernst van de vastgestelde tekortkomingen". De minister deelt zijn beslissing mede aan de loontrieerder en stelt de duur van de schorsing vast.

Artikel 4, § 5, tweede lid, bepaalt dat de loontrieerder bij schorsing over een termijn van vijftien werkdagen beschikt om tegen die beslissing bezwaar in te dienen en het recht heeft om te worden gehoord. Het ingediende bezwaar schorst echter de beslissing tot tijdelijke schorsing niet.

8.1. Het refereren in artikel 4, § 5, eerste lid, aan "de bepalingen van dit besluit" lijkt erop te wijzen dat de erkenning van de loontrieerder tijdelijk kan worden geschorst bij elke tekortkoming of inbreuk op welke bepaling ook van het ontwerp van besluit, en dus niet alleen bij niet-naleving van de erkenningsvoorwaarden, bedoeld in artikel 3 van dat besluit.

Op grond van het evenredigheidsbeginsel dient elke maatregel in verhouding te staan tot de ernst van de feiten waarvoor hij genomen wordt. Het is twijfelachtig of elke tekortkoming betreffende de bepalingen van het ontwerp aanleiding kan geven tot een schorsing van de erkenning.

In elk geval dient het toepassingsgebied van het ontworpen artikel 4, § 5, nader te worden gepreciseerd.

8.2. De in het ontwerp bedoelde schorsing steunt op een tekortkoming van de betrokkene. Het is een beginsel van behoorlijk bestuur dat tegen niemand een ernstige maatregel kan worden getroffen die gegrond is op zijn persoonlijk gedrag en die van aard is om zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder dat hem de gelegenheid wordt geboden om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen ¹. Van de aldus bedoelde hoorplicht kan enkel afgeweken worden wanneer de feiten, op basis waarvan de voorgenomen

⁽¹⁾ Zie, bijv. R.v.St., 18 september 1984, Thys, nr. 24.651.

maatregel wordt overwogen, vatbaar zijn voor directe, eenvoudige constatacie door de overheid (en er geen appreciatiebevoegdheid bestaat), wanneer de noodzaak bestaat om snel op te treden of wanneer degene tegen wie de maatregel wordt overwogen, niet binnen een redelijke termijn bereikt kan worden ².

Het is niet duidelijk of een van de bedoelde afwijkingsmogelijkheden te dezen ingeroepen kan worden.

Indien dat niet het geval is, moet worden voorzien in het recht van de betrokkene om te worden gehoord voordat de minister zijn beslissing neemt. De bezwaarschriftprocedure bedoeld in artikel 4, § 5, heeft dan nog weinig zin ³.

Artikel 8

9. Luidens artikel 8, § 1, derde zin, "kunnen de inspectiekosten worden verhaald op de betrokkene", "als tijdens een inspectiebezoek vastgesteld wordt dat er door de loontrieerder of de landbouwer acties ondernomen moeten worden die achteraf moeten gecontroleerd worden".

Gevraagd naar de betekenis van die ontworpen bepaling heeft de gemachtigde ambtenaar aan de auditeur-verslaggever verklaard dat met "acties" onder meer "het aanvullen van het begeleidingsdocument of het duidelijk identificeren van partijen in opslag" worden bedoeld en dat enkel inspectiekosten zullen worden aangerekend "indien supplementaire inspecties buiten de routinecontrole moeten worden uitgevoerd".

Het verdient aanbeveling de tekst van het ontwerp in die zin te verduidelijken.

(2) Zie o.m., I. OPDEBEEK, "Het recht van verdediging en het recht om zijn standpunt naar voor te brengen", in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Deurne, 1993, (51) 66-69, met verwijzingen naar de rechtspraak van de Raad van State.

(3) De bezwaarschriftprocedure zou behouden kunnen blijven voor de gevallen waarin geoordeeld wordt dat de erkenning onverwijld geschorst moet worden, en dat er daarom geen tijd is om de betrokkene vooraf te horen.

Artikel 11

10. Om duidelijker aan te geven dat de erkenning die is verleend op grond van het voornoemde koninklijk besluit van 12 juni 1997, na het verstrijken van de geldigheidsduur kan worden vernieuwd op grond van artikel 4, § 3, van het (ontworpen) besluit, verdient het aanbeveling de tweede zin van artikel 11 te redigeren als volgt:

"De erkenningen zullen kunnen worden vernieuwd overeenkomstig artikel 4, § 3".

De kamer was samengesteld uit

de Heren D. ALBRECHT, kamervoorzitter,

 J. SMETS,
 B. SEUTIN, staatsraden,

Mevrouw G. VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES

D. ALBRECHT