

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.690/3
VAN 30 OKTOBER 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 oktober 2007 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Havens, 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 organisatie van de rundveefokkerij", heeft, na de zaak te hebben onderzocht op de zittingen van 23 oktober 2007 en 30 oktober 2007, 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 vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

Daarnaast bevat dit advies ook 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 om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het regelen van een aantal aspecten van de rundveefokkerij. Het bevat voornamelijk bepalingen betreffende de erkenning van verenigingen en organisaties van rundveefokkers, het opnemen van gegevens betreffende runderen in een stamboek, het uitvoeren van prestatieonderzoeken en het berekenen en het beoordelen van de fokwaarde, het toelaten van runderen tot de voortplanting, en het opmaken en het uitreiken van stamboekcertificaten voor raszuivere fokrunderen. De genoemde taken worden uitgeoefend door de erkende verenigingen en organisaties van rundveefokkers. Daarnaast wordt in een subsidieregeling voorzien voor de genoemde verenigingen en organisaties en bevat het ontwerp een bepaling betreffende de sancties. Ten slotte worden een aantal reglementaire besluiten opgeheven en wordt de inwerkingtreding geregeld.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt volgens de aanhef gezocht in de wet van 20 juni 1956 betreffende de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren, zonder nadere specificatie. Die wet is effectief op te vatten als een kaderwet op grond waarvan de Vlaamse Regering zeer ruime bevoegdheden kan uitoefenen.

.../...

3.2. Wat betreft het belasten van de erkende verenigingen of organisaties van rundveefokkers die een stamboek bijhouden met de in het ontwerp bedoelde taken, dient evenwel het volgende te worden opgemerkt. Krachtens artikel 2, tweede lid, van de wet van 20 juni 1956 kan de Vlaamse Regering, in het raam van de reglementering inzake de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren, waarvan het voorwerp nader wordt omschreven in artikel 1 van die wet, aan de fokkersverenigingen opdrachten toewijzen. In artikel 1, 5/, van die wet wordt aan de Koning (lees *in casu*: de Vlaamse Regering) de opdracht verleend om de werking te regelen van de "lichamen" die belast zijn met de officiële erkenning van de bedoelde dieren, waarin bij artikel 1, 1/, van die wet wordt voorzien. Alhoewel de verhouding tussen artikel 1, 5/, en artikel 2, tweede lid, van de wet van 20 juni 1956 niet duidelijk is en eruit zou kunnen worden afgeleid dat de in artikel 1, 5/, van de wet van 20 juni 1956 bedoelde instanties onderscheiden zijn van de fokkersverenigingen waarnaar wordt verwezen in artikel 2, tweede lid, van die wet ¹, lijkt uit de parlementaire voorbereiding ervan voort te vloeien dat die interpretatie niet door de wetgever is gewild. In de memorie van toelichting, die tijdens de verdere parlementaire voorbereiding niet werd tegengesproken, wordt met betrekking tot artikel 1, 5/, van de wet van 20 juni 1956 de volgende verduidelijking gegeven:

"In zake veeteelt bestaan er velerlei verenigingen van privaat-rechtelijke aard die zeer actief met de overheden samenwerken voor alles wat de verbetering van de dierenrassen betreft. (...) Het zijn deze verenigingen die, onder auspiciën van het bestuur, de prijskampen inrichten, die de officiële registers van goedgekeurde en geprimeerde dieren bijhouden, (...). De rassenverbetering doet zich aldus voor als de vrucht van een innige samenwerking tussen de overheden en de in beroepsverenigingen gegroepeerde belanghebbenden.

De reglementering moet deze traditie eerbiedigen, maar zij moet dit kunnen doen vrij van alle opwerping van juridische aard steunend op de ontstentenis van een wettelijke bepaling welke het toevertrouwen van officiële zendingen aan private groeperingen mogelijk maakt" ².

(¹) In die interpretatie kunnen aan de fokkersverenigingen opdrachten worden toevertrouwd in het raam van de in artikel 1, 5/, van de wet van 20 juni 1956 bedoelde erkenning, maar niet die erkenning zelf, die door een andere instantie of door andere instanties zou worden verricht.

(²) Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Kamer, 1954-55, nr. 216/1, p. 2.

Daaruit kan worden afgeleid dat de fokkersverenigingen wel degelijk, op grond van artikel 1, 5/, van de wet van 20 juni 1956, eventueel gelezen in samenhang met artikel 2, tweede lid, ervan, kunnen worden belast met de officiële erkenning van voor de landbouw nuttige huisdieren ³ en dat daartoe nadere regels kunnen worden bepaald.

Zo, gelet op wat voorafgaat, kan worden aangenomen dat het ontworpen besluit, wat betreft de officiële erkenning van voor de landbouw nuttige huisdieren, rechtsgrond vindt in de zo-even vermelde bepalingen, dan verdient het toch aanbeveling om een meer duidelijke - en bijgevolg meer zekere - rechtsgrond te creëren. Zulks klemmt des te meer daar doorgaans wordt aangenomen dat voor het opzetten van een erkenningsregeling een uitdrukkelijke rechtsgrond is vereist, die te dezen niet aanwezig is. Ook zou daarbij de terminologie die thans wordt gehanteerd in de wet van 20 juni 1956 kunnen worden aangepast in het licht van de Europese regelgeving.

3.3. Bij artikel 14, tweede lid, van het ontwerp worden verplichtingen opgelegd aan de verkopers van sperma, eicellen en embryo's. Daartoe dient rechtsgrond te worden gezocht in artikel 1, 2/, van de wet van 20 juni 1956, op grond waarvan de Vlaamse Regering de kunstmatige inseminatie van voor de landbouw nuttige huisdieren kan regelen.

3.4. In artikel 15 van het ontwerp wordt voorzien in de mogelijkheid van het toekennen van een subsidie aan de erkende verenigingen en organisaties van rundveefokkers. Daartoe biedt de wet van 20 juni 1956 geen rechtsgrond.

Voor die regeling kan wel rechtsgrond worden gevonden in artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, dat bepaalt dat "bij ontstentenis van een organieke wet (...) er voor elke toelage in de algemene uitgavenbegroting een speciale bepaling [moet] zijn die de aard van de toelage preciseert;

(3) Volgens de gemachtigde moet de officiële erkenning in de zin van artikel 1, 5/, van de wet van 20 juni 1956 worden beschouwd als de "toelating tot de voortplanting" waarvan in de Europese regelgeving gewag wordt gemaakt, en bepalen de in het stamboek vermelde gegevens in welke mate het dier tot de voortplanting is toegelaten, wat neerkomt op een erkenning in de zin van de genoemde bepaling.

die toelagen kunnen worden toegekend onder de voorwaarden vastgesteld door de Koning [lees *in casu*: door de Vlaamse Regering]" ⁴.

Artikel 12 van het decreet van 22 december 2006 houdende de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het begrotingsjaar 2007, bevat een machtiging om subsidies toe kennen "aan het fokkerijcentrum, aan veeteeltverenigingen in de sectoren rundvee, varkens, kleine herkauwers, pluimvee, neerhofdieren en genetische diversiteit en aan de cel karkasclassificatie" (programma 54.10, basisallocatie 30.30) ⁵. Die bepaling van het begrotingsdecreet kan worden beschouwd als een speciale bepaling van de uitgavenbegroting die de aard van de toelage preciseert. Aldus kan die bepaling, overeenkomstig artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de rijkscomptabiliteit, geacht worden de rechtsgrond te bieden voor artikel 15 van het ontworpen besluit.

De aandacht moet er evenwel op worden gevestigd dat de voornoemde begrotingsbepaling in beginsel slechts als rechtsgrond kan gelden voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar 2007. Het ontworpen besluit lijkt te zijn opgevat als een permanente regeling waarvan de gelding verder reikt dan het begrotingsjaar 2007. De rechtsgrond voor een subsidieregeling waarvan de geldingsduur het begrotingsjaar overschrijdt, behoort normaal te worden geboden door een organieke regeling vastgesteld bij een afzonderlijk decreet.

(4) Luidens artikel 71, § 1, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 betreffende de financiering van de gemeenschappen en de gewesten blijven de vigerende bepalingen inzake de rijkscomptabiliteit van overeenkomstige toepassing op de gemeenschappen en de gewesten in afwachting dat conform artikel 50, § 2, van dezelfde bijzondere wet een wet de algemene bepalingen zal omschrijven die van toepassing zullen zijn op de begrotingen en de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten. De wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof, is de wet bedoeld in het genoemde artikel 50, § 2. Wat het Vlaamse Gewest betreft, is de inwerkingtreding van die wet echter uitgesteld tot 1 januari 2010 (zie het koninklijk besluit van 7 juni 2007 houdende, voor wat de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest betreft, uitstel van inwerkingtreding van de wet van 16 mei 2003 tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof).

(5) Programma 54.90, basisallocatie 30.30, vermeldt ook: "Subsidies aan veeteeltverenigingen in de sectoren rundvee, varkens, paarden, kleine herkauwers, pluimvee, neerhofdieren en genetische diversiteit en aan de cel begeleiding karkasclassificatie (pro memorie)".

Opdat een dergelijke subsidieregeling rechtsgrond zou kunnen blijven vinden in een begrotingsbepaling is in elk geval vereist dat de machtiging tot het verlenen van de subsidies van jaar tot jaar in de opeenvolgende begrotingen wordt herhaald.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef dient de rechtsgrond te worden gespecificeerd door te verwijzen naar de artikelen 1, 2/ en 5/, en 2, tweede lid, van de wet van 20 juni 1956. Die bepalingen zijn nooit gewijzigd, zodat geen wetshistoriek te vermelden valt.

5. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar artikel 12, derde lid, van de wetten op de rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991.

6. In het huidige derde lid van de aanhef dient de opsomming van de wijzigende besluiten te worden aangevuld met de vermelding van het koninklijk besluit van 9 maart 1974 en van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 maart 2007. Aangezien bij een dergelijke verwijzing alleen de nog geldende wijzigingen moeten worden vermeld, dient anderzijds de vermelding van de wijzigende koninklijke besluiten van 12 januari 1984, 16 september 1985 en 18 maart 1988 te worden geschrapt.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van artikel 17, 1/, van het ontwerp.

7. Het ontworpen besluit strekt niet tot de wijziging van het in het huidige vierde lid van de aanhef vermelde koninklijk besluit van 31 januari 1997, noch biedt dat laatste besluit rechtsgrond ervoor. Evenmin is de vermelding van dat koninklijk besluit noodzakelijk voor een goed begrip van de ontworpen regeling.

Het huidige vierde lid van de aanhef dient derhalve te vervallen.

8. De datum van het advies van de inspecteur van financiën, vermeld in het achtste lid van de aanhef, dient te worden verbeterd; het advies werd immers gegeven op 30, en niet op 31 augustus 2007.

9 In het negende lid van de aanhef dient de datum te worden vermeld van de definitieve goedkeuring van het ontwerp door de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid, zijnde 27 juli 2007.

Artikel 2

10. In artikel 2 wordt slechts aangekondigd wat in de volgende artikelen wordt geregeld. Dat artikel heeft geen normatieve inhoud en kan derhalve worden weggelaten.

Artikel 4

11. De gemachtigde is het ermee eens dat in artikel 4, § 5, eerste lid, 1/, en tweede lid, 1/, de woorden "op duurzame wijze" moeten worden vervangen door het woord "voortdurend".

12. De gemachtigde verklaarde dat artikel 4, § 5, eerste lid, 4/, dient te vervallen. De Raad van State betreft deze bepaling derhalve niet bij zijn onderzoek.

Artikelen 5 en 6

13. Inzake erkenningen is het gebruikelijk gewag te maken van de "intrekking" en niet van de "opheffing" ervan.

Men vervange derhalve in de artikelen 5, eerste lid, en 6 het woord "opgeheven" door het woord "ingetrokken", en in artikel 5, tweede en derde lid, het woord "opheffing" door het woord "intrekking".

Artikel 7

14. In artikel 7 wordt best op een meer duidelijke wijze aangegeven wat de draagwijdte is van het opnemen in de hoofdafdeling of in de aanvullende afdeling van het stamboek.

Artikel 17

15. In artikel 17, 1/ en 2/, schrijve men telkens "bekendgemaakt" in plaats van "gepubliceerd".

Artikel 18

16. Krachtens artikel 18 treedt het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding van besluiten, bepaald bij artikel 84, eerste lid, 2/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dient te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding, teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	J. SMETS,	staatsraad, voorzitter,
	B. SEUTIN, W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS