

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 44.600/3
VAN 11 JUNI 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 22 mei 2008 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 ministerieel besluit "betreffende het gebruik van uit productie genomen grond voor de productie van grondstoffen voor de vervaardiging in de Gemeenschap van niet specifiek voor voeding of vervoeding bestemde producten", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling wetgeving zich beperkt tot 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.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. De voorschriften voor steunverlening in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werden vastgelegd in verordening (EG) nr. 1782/2003 ⁽¹⁾. Deze regeling is nader uitgewerkt in de verordeningen (EG) nr. 795/2004 ⁽²⁾, nr. 796/2004 ⁽³⁾ en nr. 1973/2004 ⁽⁴⁾.

-
- (1) 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 wijzigingen 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) 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.
- (3) 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.
- (4) 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.

.../...

Laatstgenoemde verordening werd onder meer gewijzigd bij verordening (EG) nr. 993/2007 ⁽⁵⁾, waarbij hoofdstuk 16 van die verordening, dat betrekking heeft op de steun voor braakgelegde grond voor de productie van grondstoffen, grondig werd herzien.

Naar aanleiding van die wijziging bevat het voorliggende ontwerp nieuwe uitvoeringsbepalingen betreffende de steun voor uit productie genomen grond voor de productie van grondstoffen.

De thans geldende regeling, opgenomen in het ministerieel besluit van 25 november 2005 houdende de uitvoeringsbepalingen betreffende het gebruik van uit productie genomen grond voor de productie van grondstoffen voor de vervaardiging in de Gemeenschap van niet specifiek voor voeding of vervoeding bestemde producten, wordt opgeheven.

3.1. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt in beginsel geboden door artikel 2, § 6, 2/, 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, zoals die bepaling zal worden ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering, waarover de Raad van State heden advies 44.598/3 geeft ⁽⁶⁾. Dat artikel 2, § 6, 2/, vindt op zijn beurt rechtsgrond in artikel 3,

⁽⁵⁾ Verordening (EG) nr. 993/2007 van de Commissie van 27 augustus 2007 tot wijziging en rectificatie van verordening (EG) nr. 1973/2004 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.

⁽⁶⁾ Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot wijziging 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, tot wijziging van het koninklijk besluit van 15 mei 2001 betreffende de administratieve geldboeten, bedoeld bij artikel 8 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten en tot bepaling van de controlebevoegdheden bij het uitoefenen van het toezicht op de uitvoering van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, voor wat betreft de bevoegdheden van het Agentschap voor Landbouw en Visserij.

§ 1, 1/ en 4/, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten.

3.2. Luidens artikel 14 van het ontwerp kan de erkenning als inzamelaar of eerste verwerker "worden geschorst of definitief ingetrokken als sanctie, zoals vermeld in artikel 17, of ambtshalve bij wijzigingen in de wetgeving of in de erkenningsvoorwaarden".

In artikel 17, § 2, eerste lid, eerste volzin, van het ontwerp wordt bepaald dat bij zware overtredingen ⁽⁷⁾ de erkenning voor één jaar wordt geschorst. Ook kan luidens artikel 17, § 2, derde lid, de erkenning definitief worden ingetrokken "als niet meer te allen tijde aan de voorwaarden van erkenning voor inzamelaars of eerste verwerkers voldaan wordt of als tegenstrijdigheden optreden in vergelijking met het aanvraagdossier".

Voor die bepalingen van het ontworpen besluit is echter de aanwezigheid van een rechtsgrond op zijn minst twijfelachtig.

In het ontworpen artikel 2, § 6, 2/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 wordt de minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, gemachtigd om "de aanvullende voorwaarden voor de erkenningsregeling van inzamelaars en eerste verwerkers, als vermeld in artikel 160 van [verordening (EG) nr. 1973/2004]" te bepalen.

Er dient vooreerst te worden opgemerkt dat in artikel 160, lid 1, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1973/2004 wordt bepaald dat "de lidstaten [kunnen] besluiten een regeling voor de erkenning van de inzamelaars en eerste verwerkers (...) op te zetten". Uit die bepaling blijkt dat het enkel een mogelijkheid betreft in hoofde van de lidstaat om een erkenningsregeling in te voeren, maar geen verplichting. Daaruit volgt dat de Vlaamse Regering, op grond van de delegatie die haar wordt verleend bij artikel 3, § 1, 1/ en 4/, van de wet van 28 maart 1975, het principe van de erkenningsregeling dient in te voeren. Dat is tot op heden nog niet gebeurd.

Ook moet worden opgemerkt dat de in het ontworpen artikel 2, § 6, 2/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 vervatte subdelegatie van

⁽⁷⁾ Naar luid van artikel 17, § 2, eerste lid, tweede volzin, van het ontwerp is er sprake van een zware overtreding, bij een herhaalde overtreding als vermeld in artikel 14, § 1, tweede lid, binnen een periode van vier opeenvolgende jaren.

verordenende bevoegdheid aan de minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, beperkt blijft tot het regelen van "aanvullende voorwaarden voor de erkenningsregeling". Dit in acht genomen, en ermee rekening houdend dat een subdelegatie van verordenende bevoegdheid slechts toelaatbaar is wanneer deze betrekking heeft op detailmaatregelen of op uitvoeringsmaatregelen van bijkomende aard, kan niet worden aangenomen dat de minister aan het ontworpen artikel 2, § 6, 2/, de bevoegdheid zal ontnemen om alle aspecten van de erkenningsregeling uit te werken. Het gegeven dat de ontworpen regeling alleen maar strekt tot de omzetting van verordening (EG) nr. 1973/2004, doet hieraan geen afbreuk. Ook de essentiële regels van de erkenningsregeling dienen bijgevolg in het besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 te worden opgenomen.

3.3. In artikel 17, § 1, van het ontwerp worden de gevallen bepaald waarin een administratieve boete kan worden opgelegd.

Er moet echter worden vastgesteld dat de minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, bij geen enkele bepaling van het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 8 juli 2005 wordt gemachtigd om in een dergelijke sanctieregeling te voorzien.

Bovendien worden luidens artikel 17 van dat besluit, de overtredingen van het besluit, en dus ook de overtredingen van de bepalingen genomen in uitvoering ervan zoals het voorliggende ontwerp, onverminderd de sancties bedoeld in verordening (EG) nr. 796/2004, opgespoord, vastgesteld en bestraft overeenkomstig de bepalingen van de wet van 28 maart 1975 en de bepalingen van het koninklijk besluit van 15 mei 2001 betreffende de administratieve geldboeten, bedoeld bij artikel 8 van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Die laatste bepalingen bevatten evenmin enige delegatie aan de minister.

Bijgevolg komt het de minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, niet toe om in de ontworpen sanctieregeling te voorzien bij gebreke van de nodige rechtsgrond. Artikel 17, § 1, dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Volgens de recente voorschriften van de wetgevingstechniek dient een Europese rechtsregel die deel uitmaakt van het juridisch kader van de ontworpen regeling in de aanhef te worden vermeld, voorafgaand aan de vermelding van de rechtsgrond biedende bepalingen ⁽⁸⁾.

Zoals de gemachtigde heeft bevestigd, maken enkel verordening (EG) nr. 1782/2003 en verordening (EG) nr. 1973/2004 deel uit van het juridisch kader van het ontworpen besluit. Zij dienen dan ook in de aanhef vooraf aan de bepalingen die rechtsgrond bieden aan het ontworpen besluit te worden vermeld. De andere verordeningen, waarvan in de aanhef melding wordt gemaakt, dienen te worden weggelaten.

5. In het huidige tweede lid van de aanhef dient ook melding te worden gemaakt van artikel 3, § 1, 4/, van de aldaar vermelde wet van 28 maart 1975.

6. Het huidige tiende lid van de aanhef redigere men als volgt:

Gelet op 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, artikel 2, § 6, 2/, ingevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van (...);".

Artikelen 14 en 17

7. Luidens artikel 14 van het ontwerp kan de erkenning als inzamelaar of eerste verwerker "worden geschorst of definitief ingetrokken als sanctie, zoals vermeld in artikel 17, of ambtshalve bij wijzigingen in de wetgeving of in de erkenningsvoorwaarden".

⁽⁸⁾ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 40, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

In artikel 17, § 2, van het ontwerp wordt bepaald dat bij zware overtredingen de erkenning voor één jaar wordt geschorst en dat de erkenning definitief kan worden ingetrokken "als niet meer te allen tijde aan de voorwaarden van erkenning voor inzamelaars of eerste verwerkers voldaan wordt of als tegenstrijdigheden optreden in vergelijking met het aanvraagdossier".

Onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt in verband met de rechtsgrond voor die ontworpen bepalingen (opmerking 3.2), dient erop te worden gewezen dat de erin vervatte mogelijkheid van schorsing en intrekking lijkt te moeten worden opgevat als een sanctie ⁽⁹⁾, terwijl de reden voor die schorsing en intrekking veeleer het gevolg lijkt te zijn van het niet-naleven van voorwaarden die als erkenningsvoorwaarden dienen te worden opgevat. Het zou daarom dan ook aanbeveling verdienen de ontworpen regeling derwijze te herwerken dat uitdrukkelijk zou worden bepaald wat de erkenningsvoorwaarden zijn, en dat bij het niet-naleven van die voorwaarden, of zoals in artikel 160, lid 5, van verordening (EG) nr. 1973/2004 is vermeld, bij "grove nalatigheid", de erkenning kan worden ingetrokken, en als bewarende maatregel kan worden geschorst.

Artikel 21

8. Luidens artikel 21 van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, heeft dit besluit "uitwerking met ingang van 1 januari 2008".

In dit verband moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, met name ingeval er voor de retroactiviteit een wettelijke 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.

⁽⁹⁾ Zie onder meer het bepaalde in artikel 17, § 2, tweede lid, van het ontwerp, naar luid waarvan de erkenning voor twee jaar wordt geschorst, "als de opgelegde boetes niet volledig betaald zijn uiterlijk zes maanden na het opleggen van de sanctie".

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

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