KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 48.520/1/V
VAN 3 AUGUSTUS 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, eerste vakantiekamer, op 12 juli 2010 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw 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 steunregeling voor de erkende eerste verwerkers in de sector vezelvlas en vezelhennep", heeft het volgende advies gegeven:

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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2004 tot instelling van een steunregeling voor de erkende eerste verwerkers in de sector vezelvlas en vezelhennep, bevat diverse maatregelen die de in het Vlaamse Gewest geldende regelgeving hebben aangepast aan de bepalingen van verordening (EG) nr. 1673/2000 [1] en de daarmee samenhangende verordening (EG) nr. 245/2001 [2].

Met het oog op een vereenvoudiging van het gemeenschappelijk landbouwbeleid werden de diverse, per product of productgroep aangenomen Europese basisverordeningen, geïntegreerd in verordening (EG) nr. 1234/2007 [3].

---

(1) Verordening (EG) nr. 1673/2000 van de Raad van 27 juli 2000 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vezelglas en -hennep heeft een steunregeling ingesteld voor de verwerking van vlas- en hennepstro dat is bestemd voor de vezelproductie.

(2) Verordening (EG) nr. 245/2001 van de Commissie van 5 februari 2001 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening (EG) nr. 1673/2000 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vezelglas en -hennep.

(3) Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 houdende een gemeenschappelijke ordening van de landbouwmarkten en specifieke bepalingen voor een aantal landbouwproducten ("Integrale-GMO-verordening"). De specifieke bepalingen voor de steunregeling in de sector vezelvlas en -hennep zijn opgenomen in de artikelen 91 tot 95 en in bijlage XI van de verordening. De nadere uitwerking van die regeling is gebeurd in verordening (EG) nr. 507/2008 van de Commissie van 6 juni 2008 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor verordening (EG) nr. 1673/2000 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector vezelglas en -hennep. Artikel 18 van de laatstgenoemde verordening heeft verordening (EG) nr. 245/2001 ingetrokken. Ook verordening (EG) nr. 1673/2000 werd ingetrokken (zie artikel 201, lid 1, c), van verordening (EG) nr. 1234/2007).

.../...

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit strekt ertoe de in het Vlaamse Gewest geldende regeling voor de sector vezelvlas en -hennep aan te passen, rekening houdend met de voornoemde integratie van Europese regelgeving. Gelet op het grote aantal wijzigingen van voornamelijk vormelijke aard waartoe die aanpassing noopt, hebben de stellers van het ontwerp ervoor geopteerd om het besluit van de Vlaamse Regering van 23 januari 2004 op te heffen en te vervangen door de ontworpen regeling.

2. De ontworpen regeling kan worden geacht rechtsgrond te vinden in artikel 3, § 1, 1/, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten, dat aan de Koning (lees: de Vlaamse Regering) de bevoegdheid verleent om ten aanzien van de in de wet bedoelde producten "alle maatregelen [te] 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 [thans het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie], (...)".

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

1. In overeenstemming met de richtlijnen inzake wetgevingstechniek vulle men het eerste lid van de aanhef aan met de zinsnede ", laatst gewijzigd bij verordening (EU) nr. 513/2010 van de Commissie van 15 juni 2010".

2. In het tweede lid van de aanhef voege men de volgende zinsnede toe: ", laatst gewijzigd bij verordening (EU) nr. 360/2010 van de Commissie van 27 april 2010".

Artikel 1

In artikel 1, 5/, van het ontwerp dient te worden verwezen naar "artikel 2, a), van verordening (EG) nr. 507/2008" en niet naar "artikel 2, 2, a)" van de betrokken verordening.

De verwijzingen naar artikel 2 van de voornoemde verordening, die in artikel 1, 6/ tot 8/, van het ontwerp voorkomen, moeten in gelijkaardige zin worden gecorrigeerd.

Artikel 2

Aan het einde van de eerste zin van artikel 2, vierde lid, van het ontwerp, vervange men de woorden "in overeenstemming met artikel 3 van verordening (EG) nr. 507/2008" door de woorden "in overeenstemming met de artikelen 3, lid 3, en 14, lid 1, van verordening (EG) nr. 507/2008". Op die wijze wordt beter aangesloten bij de in de betrokken verordening vervatte regeling inzake de intrekking van de erkenning.

Artikel 3

Artikel 3, § 4, van het ontwerp bepaalt dat "het bedrag van de verwerkingssteun, vermeld in paragraaf 3 en 4, is vastgesteld in artikel 92 en 94 van verordening (EG) nr. 1234/2007". Afgezien van de vaststelling dat de in deze paragraaf voorkomende interne verwijzingen niet correct zijn - in artikel 3, § 4, kan niet worden verwezen naar het bedrag van de verwerkingssteun, vermeld in paragraaf 4 - is niet duidelijk welke de precieze draagwijdte is van de ontworpen bepaling. Zo wordt bepaald dat het bedrag van de betrokken verwerkingssteun is vastgesteld in onder meer artikel 94 van verordening (EG) nr. 1234/2007, doch in dat artikel van de verordening wordt uitgegaan van een gegarandeerde maximumhoeveelheid die in gegarandeerde nationale hoeveelheden over de lidstaten wordt verdeeld, zonder dat het daarbij om de vaststelling van het bedrag van de verwerkingssteun gaat, zoals wel het geval is in artikel 92 van de voornoemde verordening, waaraan eveneens wordt gerefereerd in artikel 3, § 4, van het ontwerp [4].

---

(4) De verwijzing naar artikel 94 van verordening (EG) nr. 1234/2007 kan uiteraard niet impliceren dat het Vlaamse Gewest zich met de in die bepaling bedoelde nationale hoeveelheden zou kunnen inlaten aangezien dergelijke regeling noodzakelijkerwijze ook buiten de grenzen van het Vlaamse Gewest toepassing moet vinden en als zodanig de bevoegdheid van dit laatste overstijgt.

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 3, § 4, van het ontwerp aan een bijkomend onderzoek dient te worden onderworpen op zowel legistiek als inhoudelijk vlak. Wat dat laatste aspect betreft, moet op een meer duidelijke en derhalve meer rechtszekere wijze uitdrukking worden gegeven aan de eraan ten grondslag liggende bedoeling.

Artikel 4

In artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp wordt onder meer bepaald dat, om voor steun in aanmerking te komen, de erkende eerste verwerker of de met een verwerker gelijkgestelde teler een steunaanvraag bij het betaalorgaan moet hebben ingediend "binnen de termijnen, vermeld in artikel 6, eerste lid [lees: artikel 6, lid 1], van verordening (EG) nr. 507/2008".

In artikel 4, § 1, eerste lid, van het ontwerp zou evenwel een precieze indieningstermijn moeten worden ingeschreven. In artikel 6, lid 1, van de voornoemde verordening wordt immers verwezen naar "de door de lidstaat vastgestelde datum" met dien verstande dat de desbetreffende gegevens "uiterlijk op 20 september na het begin van het betrokken verkoopseizoen" dienen te worden meegedeeld. Een loutere verwijzing naar "de termijnen" vermeld in artikel 6, lid 1, van de verordening is derhalve onduidelijk omdat in deze laatste bepaling als zodanig geen melding wordt gemaakt van verscheidene termijnen, doch uitsluitend van een uiterste datum. Daarenboven wordt in artikel 6, lid 1, van de voornoemde verordening uitgegaan van een door de lidstaten zelf vastgestelde datum.

Artikel 8

Het ontworpen besluit geeft uitvoering aan artikel 3, § 1, 1/, van de wet van 28 maart 1975. Gelet op het bepaalde in artikel 8 van die wet is artikel 8 van het ontwerp overbodig. Artikel 8 van het ontwerp is bovendien misleidend omdat ermee de indruk wordt gewekt dat de Vlaamse Regering bevoegd zou zijn om in een van de voornoemde wet afwijkende sanctieregeling te voorzien in geval van niet-naleving van de bepalingen van het ontworpen besluit, wat niet het geval is. Artikel 8 moet derhalve uit het ontwerp worden weggelaten.

.../...

Artikel 11

1. Overeenkomstig artikel 11 van het ontwerp heeft het ontworpen besluit - op artikel 8 ervan na - uitwerking met ingang van 1 juli 2009.

De gemachtigde verduidelijkte in verband met deze retroactiviteit het volgende:

> "Op grond van artikel 3, c), iv) van verordening (EG) nr. 1234/2007 en artikel 1, 2 van verordening (EG) nr. 507/2008 begint het verkoopseizoen voor vlas en vezelhennep op 1 juli van het jaar. In overleg met de sector is destijds beslist de nieuwe regeling te laten aanvangen op 1 juli 2009. Het besluit brengt het reglementaire kader dan ook in overeenstemming met de praktijk.
>
> Daarenboven wil ik erop wijzen dat het ontwerp slechts in geringe mate het bestaande kader wijzigt. Uitsluitend artikel 3, § 3 voegt inhoudelijk iets toe aan het bestaande kader.
>
> Vanzelfsprekend is er over gewaakt dat de bepaling met betrekking tot de vaststelling van overtredingen en de sanctionering (artikel 8 van het ontwerp) geen terugwerkende kracht heeft, maar uitwerking zal hebben vanaf de dag van de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad."

Er moet worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Dat is het geval indien 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 continuïteit of de goede werking van de openbare dienst en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling valt in te passen in één van de vermelde gevallen kan deze behouden blijven [5].

---

(5) In de mate bijvoorbeeld artikel 3, § 3, van het ontwerp, waarnaar de gemachtigde in zijn antwoord verwijst, bijkomende verplichtingen met zich zou brengen, zou dit de toelaatbaarheid van de terugwerkende kracht in het gedrang kunnen brengen.

2. Rekening houdend met de opmerking die bij artikel 8 van het ontwerp is gemaakt, dient de specifieke regeling van inwerkingtreding van dat artikel, waarin artikel 11 van het ontwerp voorziet, te vervallen. De Vlaamse Regering is trouwens niet bevoegd om de werking in de tijd te regelen van een wettelijk vastgestelde sanctieregeling.

Onder voorbehoud van hetgeen onder 1 is opgemerkt met betrekking tot de toelaatbaarheid van de retroactiviteit, kan voor artikel 11 van het ontwerp, zoals het om advies is voorgelegd [6], de volgende redactie volstaan:

"Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 juli 2009."

Bijlagen

In de inleidende zin van bijlage 2, 1, 2/, lijkt te moeten worden gerefereerd aan "artikel 4, § 1, derde lid" en niet aan "artikel 4, § 1, tweede lid". In de inleidende zin van bijlage 2, 2, moet melding worden gemaakt van "de voorraadboekhouding, vermeld in artikel 4, § 1, vierde lid" en niet van "de voorraadboekhouding, vermeld in artikel 4, § 1, derde lid".

---

(6) De nummering van de artikelen van het ontwerp dient te worden aangepast in geval van schrapping van artikel 8.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. BAERT, S. DE TAEYE,	staatsraden,
	J. VELAERS,	assessor van de afdeling Wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. T'KINDT, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS M. VAN DAMME