

KONINKRIJK BELGIË
-----ADVIES 48.673/3
VAN 28 SEPTEMBER 2010VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 12 augustus 2010 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 13 oktober 2010, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "houdende uitvoering van artikel 2 en 50 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009 betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit voor wat betreft de erkenning van telersverenigingen, de actiefondsen, de operationele programma's en de toekenning van de financiële steun", 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 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.

*

* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. 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") en verordening (EG) nr. 1580/2007 van de Commissie van 21 december 2007 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van de verordeningen (EG) nr. 2200/96, (EG) nr. 2201/96 en (EG) nr. 1182/2007 van de Raad in de sector groenten en fruit, voorzien in een basisregeling voor de gemeenschappelijke marktordening in de sector groenten en fruit binnen de Europese Unie.

Naast andere bepalingen bevatten die verordeningen een aantal voorschriften die betrekking hebben op de voorwaarden voor de erkenning van producentenorganisaties en de unies van die organisaties in de genoemde sector, onder meer inzake het minimumaantal leden en de minimale hoeveelheid of waarde van afzetbare producten⁽¹⁾. De nadere uitwerking van die voorschriften wordt opgedragen aan de lidstaten, die tevens, voor de ruimere toepassing van de betrokken regeling, bevoegde instanties moeten aanwijzen met verantwoordelijkheden voor een aantal uiteenlopende taken⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zie daarvoor respectievelijk, enerzijds, in verordening (EG) nr. 1234/2007, in het algemeen, de artikelen 122, 124 en 125*bis* tot 125*quater*, en in het bijzonder artikel 125*ter*, lid 1, b, en, anderzijds, in verordening (EG) nr. 1580/2007, in het algemeen, de artikelen 21 tot 37, en in het bijzonder de artikelen 23 en 26.

⁽²⁾ Zie wat dat laatste betreft, artikel 8 van verordening (EG) nr. 1580/2007.

3. In het Vlaamse Gewest is aan de genoemde verordeningen uitvoering gegeven bij het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009 betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit voor wat betreft de erkenning van producentenorganisaties, de actiefondsen, de operationele programma's en de toekenning van de financiële steun.

Bij artikel 2 van dat besluit wordt de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister), gemachtigd om voor de in verordening (EG) nr. 1580/2007 vastgestelde erkenningscriteria aanvullende voorwaarden vast te stellen betreffende onder meer het aantal leden en de minimale hoeveelheid of waarde van afzetbare productie.

Bij artikel 50 van hetzelfde besluit wordt aan de minister opgedragen om de bevoegde dienst aan te wijzen die belast is met de in dat artikel opgesomde taken.

4. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot uitvoering van de voormelde artikelen 2 en 50.

In artikel 2 van het ontwerp worden het Departement Landbouw en Visserij en het Agentschap voor Landbouw en Visserij als bevoegde diensten aangewezen, ieder voor bepaalde aangelegenheden. In artikel 3 wordt het minimumaantal telers vastgesteld dat een producentenorganisatie moet tellen om erkend te kunnen worden, en wordt ook de minimumwaarde vastgesteld van de door de leden van een producentenorganisatie in de handel gebrachte producten. Artikel 4 voorziet in de opheffing van het ministerieel besluit van 5 juli 2005 houdende uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2005 betreffende de gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit voor wat betreft de erkenning van telersverenigingen, de actiefondsen, de operationele programma's en de toekenning van de financiële steun betreffende de bevoegde diensten en de criteria voor erkenning van telersverenigingen. Artikel 5 bevat een overgangsbepaling.

RECHTSGROND

5. De rechtstreekse rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door de genoemde artikelen 2 en 50 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009.

Die artikelen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 3, § 1, 1/, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. Bij die wetsbepaling wordt de Koning (thans, wat het Vlaamse Gewest betreft, de Vlaamse Regering) gemachtigd 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 de artikelen 42 en 43 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

6. In het opschrift van het ontworpen besluit moet het correcte opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009 worden vermeld. Het woord "telersverenigingen" dient dus te worden vervangen door het woord "producentenorganisaties".

Deze opmerking geldt eveneens voor het vierde lid van de aanhef en voor artikel 1.

Aanhef

7. Verordening (EG) nr. 1234/2007 is voor het laatst gewijzigd bij verordening (EU) nr. 513/2010 van de Commissie van 15 juni 2010. Het is dus van die laatste verordening, en niet van verordening (EG) nr. 1140/2009 van de Raad van 20 november

.../...

2009, dat *in fine* van het eerste lid van de aanhef van het ontwerp gewag dient te worden gemaakt.

Indien evenwel de in artikel 6 van het ontwerp vooropgestelde inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2010 wordt behouden (zie daarover *infra*, opmerking 12) en dus rekening is te houden met verordening (EG) nr. 1234/2007 zoals die gold op die laatste datum, is een verwijzing naar de vroegere wijzigingsverordening wel adequaat. Er kan dan best naar de twee laatste wijzigende verordeningen worden verwezen.

8. Aan het einde van het tweede lid van de aanhef wordt verordening (EU) nr. 74/2010 van de Commissie van 26 januari 2010 als laatst wijzigende verordening vermeld. Verordening (EG) nr. 1580/2007 is ondertussen echter nog verscheidene keren gewijzigd, met name bij verordening (EU) nr. 331/2010 van de Commissie van 22 april 2010, bij verordening (EU) nr. 460/2010 van de Commissie van 27 mei 2010, bij verordening (EU) nr. 680/2010 van de Commissie van 29 juli 2010, bij verordening (EU) nr. 687/2010 van de Commissie van 30 juli 2010 en bij verordening (EU) nr. 816/2010 van de Commissie van 16 september 2010⁽³⁾. Een verwijzing naar die laatste verordening dient aan het einde van het tweede lid van de aanhef dus in de plaats te komen van de verwijzing naar verordening (EU) nr. 74/2010 van de Commissie van 26 januari 2010.

In geval van inwerkingtreding van het besluit op 1 januari 2010 is de laatste relevante wijzigingsverordening echter verordening (EU) nr. 1256/2009 van de Commissie van 15 december 2009. Ook hier is het beter om de lijst van de wijzigende verordeningen aan te vullen, rekening houdend met de datum van inwerkingtreding van het ontworpen besluit.

9. De verwijzing, in het vijfde lid van de aanhef, naar het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, dient te worden weggelaten. De minister put zijn bevoegdheid om het ontworpen besluit te nemen immers niet uit enige bepaling van dat besluit, maar

⁽³⁾ Verordening (EU) nr. 816/2010 van de Commissie van 16 september 2010 is vanaf 1 oktober 2010 van toepassing.

rechtstreeks uit de artikelen 2 en 50 van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009. Bovendien bepaalt artikel 7, 1/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 dat de in artikel 6 van datzelfde besluit toegestane delegatie niet geldt voor het nemen van reglementaire besluiten.

Artikel 3

10. In artikel 3 dienen de woorden "het aantal leden van producentenorganisaties" te worden vervangen door "de leden van producentenorganisaties" ⁽⁴⁾.

Er kan bovendien op een meer precieze wijze worden verwezen naar "artikel 2" in plaats van naar "hoofdstuk II" van het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009.

Artikel 5

11. Artikel 5 bepaalt dat producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties die vóór de inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, erkend zijn op grond van verordening (EG) nr. 2200/96 ⁽⁵⁾ of verordening (EG) nr. 1234/2007 en de destijds geldende criteria, hun erkenning behouden.

Aldus vertoont die bepaling gelijkenis met artikel 203bis, lid 2, van verordening (EG) nr. 1234/2007, met dien verstande dat in die verordeningsbepaling wordt gerefereerd aan erkenningen op grond van verordening (EG) nr. 2200/96 en

⁽⁴⁾ Zie onder meer artikel 26 *juncto* artikel 52, leden 1, 2 en 5, van verordening (EG) nr. 1580/2007.

⁽⁵⁾ Verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit. Indien artikel 5 wordt behouden, dient daarin naar die verordening te worden verwezen met vermelding van het opschrift ervan.

verordening (EG) nr. 1182/2007 ⁽⁶⁾. Die erkenningen blijven behouden. Producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties die zijn erkend op grond van verordening (EG) nr. 2200/96 moeten evenwel ten laatste op 31 december 2010 de nodige aanpassing aan verordening (EG) nr. 1234/2007 uitvoeren.

In zoverre het in artikel 5 van het ontwerp gaat om erkenningen verleend vóór de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 1234/2007, op grond van verordening (EG) nr. 2200/96, is die bepaling eigenlijk niet nodig. Het behoud van die erkenningen vloeit immers rechtstreeks voort uit artikel 203bis, lid 2, eerste alinea, van verordening (EG) nr. 1234/2007. Artikel 5 van het ontwerp is zelfs strijdig met die laatste verordeningsbepaling, doordat erin geen melding wordt gemaakt van het vereiste dat de betrokken organisaties zich uiterlijk op 31 december 2010 in regel moeten stellen met de bepalingen van verordening (EG) nr. 1234/2007. In het tekstvoorstel hierna wordt tegemoet gekomen aan de genoemde bezwaren.

In artikel 5 van het ontwerp wordt geen gewag gemaakt van erkenningen verleend op grond van verordening (EG) nr. 1182/2007 (zie artikel 203bis, lid 2, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1234/2007). Die verordening is evenwel pas van toepassing geworden op dezelfde datum als de te dezen relevante bepalingen van verordening (EG) nr. 1234/2007, te weten op 1 januari 2008 (zie respectievelijk artikel 56, tweede alinea, en artikel 204, lid 2, eerste alinea, van de twee laatstbedoelde verordeningen). Eigenlijk is artikel 203bis, lid 2, tweede alinea, van verordening (EG) nr. 1234/2007 dus zonder voorwerp. De stellers van het ontwerp konden er dus terecht voor opteren om niet te voorzien in een overgangsregeling voor erkenningen verleend op grond van verordening (EG) nr. 1182/2007.

In zoverre het in artikel 5 van het ontwerp gaat om erkenningen verleend na de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 1234/2007, en dus met toepassing van de bepalingen van die verordening zelf, is er vanuit het oogpunt van die verordening geen beletsel om te bepalen dat die erkenningen geldig blijven, ook na de inwerkingtreding van

⁽⁶⁾ Verordening (EG) nr. 1182/2007 van de Raad van 26 september 2007 tot vaststelling van specifieke voorschriften voor de sector groenten en fruit, tot wijziging van de richtlijnen 2001/112/EG en 2001/113/EG en de verordeningen (EEG) nr. 867/58, (EG) nr. 2200/96, (EG) nr. 2201/96, (EG) nr. 2826/2000, (EG) nr. 1782/2003 en (EG) nr. 381/2006 en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2202/96. Zie meer bepaald artikel 4, lid 1, van die verordening.

het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt (op 1 januari 2010). Artikel 5 komt er dan op neer dat de erkenningen geldig blijven, ook al zijn ze verleend aan organisaties met een jaarlijkse minimumwaarde van in de handel gebrachte producten van 1,5 miljoen euro (artikel 2 van het vigerende ministerieel besluit van 5 juli 2005), terwijl met ingang van 1 januari 2010 een jaarlijkse minimumwaarde van 5 miljoen euro wordt vereist (artikel 3 van het ontwerp) ⁽⁷⁾. De vraag rijst wel of het verschil in behandeling tussen "oude" organisaties (erkend op grond van het minder strenge criterium) en "nieuwe" organisaties (erkend op grond van het strengere criterium) kan worden verantwoord. Het staat aan de stellers van het ontwerp om die verantwoording te bieden. Indien het verschil in behandeling niet verantwoord kan worden, kan eventueel bepaald worden dat de organisaties erkend tussen de inwerkingtreding van verordening (EG) nr. 1234/2007 en de datum van inwerkingtreding van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, hun erkenning behouden, maar dat ze uiterlijk op een te bepalen datum aan de in het ontwerp bepaalde criteria moeten voldoen.

In de veronderstelling dat een afdoende verantwoording voor het verschil in behandeling kan worden gegeven, kan artikel 5 van het ontwerp worden geredigeerd als volgt:

"Overeenkomstig artikel 203*bis*, lid 2, eerste alinea, eerste zin, van 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"), en onverminderd artikel 203*bis*, lid 2, eerste alinea, tweede zin, van die verordening, behouden producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties die vóór de inwerkingtreding van de genoemde verordening (EG) nr. 1234/2007 erkend zijn op grond van verordening (EG) nr. 2200/96 van de Raad van 28 oktober 1996 houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector groenten en fruit en de destijds geldende criteria, hun erkenning.

⁽⁷⁾ Zowel het ministerieel besluit van 5 juli 2005 als het ontworpen besluit leggen twee erkenningscriteria vast. Naast het criterium van de minimumwaarde van de producten verkocht door alle leden van de organisatie, is er ook het criterium van het minimumaantal telers. Dat laatste criterium blijft echter ongewijzigd (minimum 40 leden).

Producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties die vóór de inwerkingtreding van dit besluit erkend zijn op grond van de genoemde verordening (EG) nr. 1234/2007 en de destijds geldende criteria, behouden eveneens hun erkenning."

Indien geen verantwoording kan worden gegeven voor het hiervóór genoemde verschil in behandeling, dient het tweede lid van het tekstvoorstel te worden aangevuld met de volgende zin: "Zij behouden hun erkenning tot uiterlijk ..., op welke datum zij moeten voldoen aan de criteria bepaald in dit besluit."

Artikel 6

12. Artikel 6 van het ontwerp bepaalt dat het besluit dat thans nog in ontwerpvorm voorligt, uitwerking heeft met ingang van 1 januari 2010.

In dat verband 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 goede werking of de continuïteit van het bestuur 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 ze behouden blijven.

Bij artikel 3, 2/, van het ontwerp wordt één van de criteria voor de erkenning van producentenorganisaties en unies van producentenorganisaties verzwaaard (zie opmerking 11). Op zich zou een retroactieve toepassing van dat criterium de verkregen erkenning van een producentenorganisatie of unie van producentenorganisaties dan ook kunnen aantasten ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ In principe althans. Volgens de gemachtigde komen de erkende producentenorganisaties in de praktijk reeds boven de in artikel 3, 2/, van het ontwerp vermelde drempel uit.

In artikel 5 van het ontwerp wordt dat effect met betrekking tot de erkenningen die dateren van vóór de vooropgestelde retroactiviteit van het besluit geneutraliseerd, maar niet voor de erkenningen vanaf die inwerkingtreding tot aan de bekendmaking van dat besluit. De gemachtigde heeft in dat verband echter verklaard dat er "geen producentenorganisaties of unies van producentenorganisaties [zijn] erkend sinds 1 januari 2010". Voor zover er ook tot aan de bekendmaking van het besluit geen nieuwe erkenningen plaatsvinden, bestaat er tegen de retroactiviteit geen bezwaar. In het andere geval moet minstens voor artikel 3 van het ontwerp in een inwerkingtreding ten vroegste op de dag van de bekendmaking van het besluit worden voorzien.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY,	assessoren van de
	J. VELAERS,	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

P. LEMMENS