



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.352/3
van 27 november 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
contractuele betrekkingen en samenwerking in de sector melk en
zuivelproducten’

Op 8 november 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende contractuele betrekkingen en samenwerking in de sector melk en zuivelproducten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 27 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 27 november 2012.

*

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.

AANHEF

2. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het op 28 september 2012 uitgebrachte advies van de Strategische Adviesraad Landbouw en Visserij.

DISPOSITIEF

Artikel 2

3. In de eerste zin van artikel 2, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid¹ (hierna: de minister) “voor de erkenningscriteria vermeld in artikel 126*bis* van verordening (EG) nr. 1234/2007”² “aanvullende voorwaarden” kan vaststellen. In de tweede zin van die bepaling wordt bepaald dat de minister “bijkomende voorwaarden” vaststelt met betrekking tot “het minimum aantal leden of het minimale volume aan vermarktbare productie dat de leden moeten vertegenwoordigen in het gebied waar ze werken, om versnippering te voorkomen en een efficiënte marktwerking te bevorderen binnen [de] grenzen van de volumes, vermeld in artikel 126*quater*, tweede lid, c), van verordening (EG) nr. 1234/2007”.

Uit de gehanteerde terminologie, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen “aanvullende voorwaarden” die *kunnen* worden vastgesteld, en “bijkomende voorwaarden”, die de minister *vaststelt*, kan worden afgeleid dat de minister naast de uitvoeringsmaatregelen die hij dient te treffen op grond van artikel 126*bis*, lid 1, b), van verordening (EG) nr. 1234/2007 (de “bijkomende voorwaarden”³), ook nog andere voorwaarden kan opleggen (de “aanvullende voorwaarden”).

Volgens de gemachtigde worden met die “aanvullende voorwaarden” geen inhoudelijke voorwaarden beoogd, maar “eerder eventuele vormvereisten die nodig zijn met betrekking tot de erkenningsaanvraag van een producentenorganisatie of een unie van [erkende] producentenorganisaties” en betreft het “voorwaarden die details uitwerken die verbonden zijn aan de voorwaarden die al gesteld zijn in de verordening”, zoals voorwaarden “die gesteld kunnen worden rond het voorleggen van bewijsstukken”.

¹ In de in artikel 1, 3°, opgenomen definitie van “minister” dient enkel de bevoegdheid te worden vermeld in het raam waarvan de minister in dit geval optreedt, namelijk deze inzake het landbouwbeleid.

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’.

³ Het voorwerp van die bijkomende voorwaarden stemt overeen met wat is vermeld in artikel 126*bis*, lid 1, b), van de genoemde verordening.

In zoverre de “aanvullende voorwaarden” betrekking hebben op strikt procedurele regels die noodzakelijk zijn om producentenorganisaties of unies van erkende producentenorganisaties te kunnen erkennen, kan worden aanvaard dat de Vlaamse Regering aan de minister delegatie verleent om zulke regels vast te stellen. De “aanvullende voorwaarden” kunnen echter in geen geval nieuwe materiële erkenningsvoorwaarden inhouden, zoals enigszins wordt gesuggereerd in artikel 2, tweede en derde lid, van het ontwerp, waar gewag wordt gemaakt van aanvullende voorwaarden “voor de erkenningscriteria vermeld in artikel 126bis van verordening (EG) nr. 1234/2007”.

In artikel 2 van het ontwerp dient de aard van de aanvullende voorwaarden in die zin te worden gespecificeerd dat het duidelijk wordt dat het slechts gaat om louter procedurele voorwaarden die nodig zijn voor de behandeling van de erin bedoelde erkenningsaanvragen.

Artikel 3

4. In artikel 3 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “(nieuwe)⁴ groepen van producenten”. De term “groepen van producenten” komt evenwel niet voor in de gedelegeerde verordening (EG) nr. 880/2012 van de Commissie van 28 juni 2012 ‘ter aanvulling van verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad wat de grensoverschrijdende samenwerking en de contractuele onderhandelingen van producentenorganisaties in de sector melk en zuivelproducten betreft’, noch in artikel 126bis van verordening 1234/2007 (EG). Blijkbaar worden de producentenorganisaties en de unies van erkende producentenorganisaties bedoeld die een aanvraag tot erkenning indienen.

De redactie van artikel 3 van het ontwerp dient derhalve te worden aangepast.⁵

Artikelen 4 en 5

5. In artikel 4, 1°, inleidende zin, en b), 4) en 5), e), en 2°, alsmede in artikel 5 van het ontwerp dient, conform de in artikel 126bis, lid 2, van verordening (EG) nr. 1234/2007 gehanteerde terminologie, de term “unies van erkende producentenorganisaties” te worden gehanteerd in plaats van de term “unies van producentenorganisaties”.

⁴ De gemachtigde verklaarde dat het woord “Nieuwe” in artikel 3 (en in artikel 11) van het ontwerp kan vervallen.

⁵ Ook de woorden “de vereniging” dienen te worden vervangen door de woorden “de producentenorganisatie of de unie”.

Artikel 7

6. Luidens artikel 7, tweede zin, van het ontwerp kan de minister de voorwaarden en de procedure voor de aanvraag tot erkenning als producentenorganisatie of unie van erkende producentenorganisaties bepalen “binnen de voorwaarden vermeld in artikel 126*bis*, vierde lid (lees: lid 4), van de verordening (EG) nr. 1234/2007”. Die laatste toevoeging, hoewel niet geheel duidelijk, laat vermoeden dat enkel procedurele voorwaarden worden beoogd, al zit er dan wel een zekere tautologie in de bepaling vervat nu de minister erin reeds de bevoegdheid wordt verleend om de procedure voor de aanvraag tot erkenning te bepalen. De vraag rijst evenwel of de delegatie nog nodig is zo de delegatie tot het bepalen van de “aanvullende voorwaarden” die in artikel 2, derde lid, van het ontwerp vervat ligt, effectief slaat op het bepalen van procedurevoorschriften.

Artikel 8

7. De gemachtigde is het ermee eens dat geen advies van de Europese Commissie vereist is bij het nemen van de beslissingen betreffende de erkenning van de producentenorganisaties of de unies van erkende producentenorganisaties. In artikel 8 van het ontwerp dient de zinsnede “rekening houdend met het eventuele advies van de Europese Commissie van de Europese Gemeenschappen” derhalve te worden geschrapt.

Eenzelfde opmerking geldt ten aanzien van de artikelen 14 en 22, 4°, van het ontwerp.

Artikel 10

8. Wat betreft het begrip “aanvullende voorwaarden” die de Vlaamse Regering “voor de erkenningscriteria, vermeld in artikel 126*ter* van verordening (EG) nr. 1234/2007” kan vaststellen, kan worden verwezen naar hetgeen *sub* 3 met betrekking tot gelijkaardige aanvullende voorwaarden werd opgemerkt. Ook in artikel 10 van het ontwerp zou derhalve tot uiting moeten komen dat het enkel gaat om louter procedurele regels die noodzakelijk zijn om de brancheorganisaties te kunnen erkennen.

Artikel 13

9. Luidens artikel 13, tweede zin, van het ontwerp kan de minister de voorwaarden en de procedure voor de aanvraag tot erkenning als brancheorganisatie bepalen. Door het naast elkaar plaatsen van het bepalen van “voorwaarden” (zonder enige verwijzing naar een bepaling uit verordening (EG) nr. 1234/2007) en “de procedure”, wordt de indruk gewekt dat niet enkel procedurele regels kunnen worden bepaald die moeten worden gevolgd bij het indienen en het behandelen van de aanvragen tot erkenning als brancheorganisatie, maar ook inhoudelijke voorwaarden, waartoe verordening (EG) nr. 1234/2007 geen ruimte laat. Volgens de gemachtigde worden evenwel ook hier geen inhoudelijke voorwaarden beoogd, maar enkel “eerder eventuele vormvereisten die nodig zijn met betrekking tot de erkenningsaanvraag van een

brancheorganisatie”. Alsdan rijst evenwel de vraag, net als bij artikel 7 van het ontwerp (zie opmerking 6), of de in artikel 13, tweede zin, van het ontwerp vervatte delegatie nog nodig is nu reeds op grond van (het te herschrijven) artikel 10 van het te nemen besluit procedurevoorschriften kunnen worden vastgesteld.

Artikel 19

10. In artikel 19, eerste lid, van het ontwerp vervange men, conform artikel 126*quinquies*, lid 1, van verordening (EG) nr. 1234/2007, het woord “bepaalde “ door het woord “beperkte”.

Artikel 23

11. Artikel 23 van het ontwerp bevat een dubbele regeling betreffende de temporele werking van het te nemen besluit. Hierover om uitleg gevraagd, verklaarde de gemachtigde wat volgt:

“Basisgedachte is dat artikel 15 tot en met 18 van het ontwerpbesluit (hoofdstuk 4: contractuele onderhandelingen) betrekking hebben op bepalingen in verordening 261/2012 die slechts in werking zijn getreden op 3 oktober 2012 (zie daarvoor artikel 2, lid 2, van verordening (EU) nr. 261/2012). Het eerste lid van het ontworpen artikel 23 ging uit van een bekendmaking in het Belgisch Staatsblad voor 3 oktober, waardoor aan artikel 15 tot en met 18 van het ontwerpbesluit in werking konden treden op een vaste datum die zich na de bekendmaking situeerde. Die artikelen zouden dus te maken gehad hebben met een uitgestelde inwerkingtreding, maar in de huidige stand van de procedure is die datum niet meer haalbaar, en dienen de bewuste artikelen uitwerking te hebben met ingang van 3 oktober 2012. Concreet betekent het dat de artikelen 1 tot en met 14, en 19 tot en met 22 terugwerkende kracht moeten krijgen en uitwerking moeten hebben met ingang van 2 april 2012, en dat aan de artikelen 15 tot en met 18 terugwerkende kracht moet verleend worden tot aan 3 oktober 2012. Het ontworpen artikel 23, eerste en, tweede lid, dient dus als volgt geredigeerd te worden (artikel 23, eerste en tweede worden vervangen door onderstaande bepaling – het huidige derde lid wordt zodoende het tweede lid): Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 2 april 2012, met uitzondering van artikel 15 tot en met 18 die uitwerking hebben met ingang van 3 oktober 2012.”

Aan het te nemen besluit zal derhalve retroactiviteit worden verleend. In dat verband dient te worden opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden geoorloofd is, namelijk 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 continuïteit of de goede werking van het bestuur en erdoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de betrokken bepalingen in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde liet weten dat tot op heden slechts één aanvraag tot erkenning als producentenorganisatie is ingediend. Gelet hierop kan, in plaats van retroactiviteit te verlenen aan

het te nemen besluit, beter in een overgangsregeling worden voorzien voor de aanvragen die voor de inwerkingtreding van het te nemen besluit werden ingediend, waarbij erop dient te worden toegezien dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van de betrokken organisatie.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT