



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 54.249/3
van 4 november 2013

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
erkenningen van producenten- en brancheorganisaties’

Op 4 oktober 2013 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 erkenningen van producenten- en brancheorganisaties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 oktober 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 4 november 2013.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp voorziet in een regeling met betrekking tot de erkenning van (unies van) producentenorganisaties en van brancheorganisaties, wat betreft een aantal economische sectoren (hoofdstukken 2 en 3). Tevens bevat het ontwerp regels betreffende de algemeenverbindendverklaring van bepaalde overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van een bepaalde organisatie ten aanzien van andere marktdeelnemers (hoofdstuk 4). Voorts wordt bepaald onder welke voorwaarden financiële bijdragen kunnen worden gevraagd door de betrokken organisaties aan niet-leden die bepaalde voordelen genieten uit de activiteiten van de organisaties (hoofdstuk 5). Het ontwerp bevat ten slotte ook bepalingen over de aanwijzing van diensten die met bepaalde opdrachten worden belast (hoofdstuk 5) en over de schorsing en de intrekking van reeds verleende erkenningen of beslissingen met betrekking tot de algemeenverbindendverklaring of de financiële bijdragen van derden (hoofdstuk 6).

De ontworpen regeling voorziet aldus ten dele in de uitvoering van deel II (“Interne markt”), titel II (“Productie- en afzetvoorschriften”), hoofdstuk II (“Producentenorganisaties, brancheorganisaties en organisaties van marktdeelnemers”), 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’ (hierna: Integrale-GMO-verordening).

RECHTSGROND

3. Blijkens de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond gezocht in de artikelen 3, § 1, 1°, en 4 van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’. Die wet wordt evenwel op 1 januari 2014 opgeheven, wat betreft het Vlaamse Gewest, bij artikel 81, 5°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Dat decreet bevat bepalingen die in de plaats komen van de aangehaalde wetsbepalingen en die eveneens op 1 januari 2014 in werking treden.

De vraag rijst of het in de gegeven omstandigheden raadzaam is om voor de korte periode (minder dan twee maanden) die nog rest vóór de inwerkingtreding van het decreet van 28 juni 2013, dat een volledig nieuwe rechtsgrondregeling bevat, het ontworpen besluit nog uit te vaardigen en in werking te laten treden vóór 1 januari 2014. Daar komt bij dat voor een deel van de ontworpen regeling enkel rechtsgrond kan worden gevonden in het decreet van 28 juni 2013,

en niet in de wet van 28 maart 1975,¹ zodat de inwerkingtreding van dat deel van het te nemen besluit hoe dan ook zou moeten worden uitgesteld tot 1 januari 2014.

De gemachtigde verklaarde hieromtrent het volgende:

“Bij het opstarten van het regelgevingsdossier werd uitgegaan van de vragen uit de diverse sectoren om snel te kunnen starten met het oprichten en laten erkennen van producentenorganisaties en brancheorganisaties. Daarom werd ook gekozen om het besluit eerder in werking te laten treden dan de inwerkingtreding van het decreet.

In de huidige omstandigheden is echter gebleken dat een inwerkingtreding voor 1 januari slechts een beperkte tijdswinst kan op[leveren]. In acht genomen de inwerkingtreding van het decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid en de voorgenomen uitwerking van de nieuwe GMO-verordening met ingang van 1 januari 2014, kan akkoord gegaan worden met een inwerkingtreding op 1 januari 2014.”

Het onderzoek van de rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt dan ook betrokken op het decreet van 28 juni 2013, en niet op de wet van 28 maart 1975. Dit impliceert, zoals de gemachtigde zelf ook vermeldt, dat het te nemen besluit eerst op 1 januari 2014 in werking kan treden.²

4.1. De artikelen 3 tot 21 van het ontwerp hebben betrekking op de erkenning van (unies van) producentenorganisaties of brancheorganisaties, alsook op de erkenningsvoorwaarden en de erkenningsprocedure.

In zoverre de erkenning van die organisaties reeds wordt geregeld in de Integrale-GMO-verordening, vinden de ontworpen bepalingen, die dan beschouwd moeten worden als een nadere uitvoering van de betrokken verordeningsbepalingen, rechtsgrond in artikel 30, 1°, van het decreet van 28 juni 2013. Naar luid van die bepaling kan de Vlaamse Regering in het kader van de gemeenschappelijke marktordeningen ten aanzien van de actoren die actief zijn in de sectoren vermeld in artikel 3, § 1, van het voormelde decreet, de voorwaarden bepalen waaronder de erkenningen van verenigingen of groeperingen van die actoren worden verkregen, gewijzigd, behouden, verlengd, ingeperkt, uitgebreid, geschorst of ingetrokken.

In zoverre de ontworpen bepalingen evenwel betrekking hebben op sectoren waarop de betrokken verordeningsbepalingen niet van toepassing zijn, of op organisaties die niet in die bepalingen worden vermeld, moet ervoor rechtsgrond worden gezocht in artikel 29, § 1, 1°, van het decreet van 28 juni 2013. Overeenkomstig die bepaling kan de Vlaamse Regering voor de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet en voor de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, de voorwaarden bepalen waaronder representatieve professionele organisaties, producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties, producentengroeperingen, brancheorganisaties, interprofessionele organisaties en organisaties van marktdeelnemers erkend worden, waarin uitsluitend of niet-uitsluitend producenten, kopers, verwerkers of verdelers van bepaalde producten of grondstoffen vertegenwoordigd zijn.

¹ Dit is het geval voor de artikelen 22 tot 28 van het ontworpen besluit.

² Thans komt geen inwerkingtredingsbepaling voor in het ontwerp.

Welke sectoren al dan niet onder het toepassingsgebied vallen van de Integrale-GMO-verordening en waarvoor bijgevolg de ene, dan wel de andere rechtsgrond moet worden aangewend, wordt nader onderzocht in opmerking 10.

Zoals in opmerking 5 wordt uiteengezet, staat bovendien nog niet vast of bij de inwerkingtreding van het te nemen besluit de (huidige) Integrale-GMO-verordening van toepassing zal zijn, dan wel de toekomstige verordening die ervoor in de plaats komt en die thans in ontwerpvorm nog in bespreking is. In tegenstelling tot de (huidige) Integrale-GMO-verordening wordt in die toekomstige verordening wel gewag gemaakt van de erkenning van unies van producentenorganisaties, hetgeen gevolgen heeft voor de rechtsgrond waarop een beroep kan worden gedaan voor de bepalingen daarover in de artikelen 3 tot 12 van het ontwerp. Meer in het algemeen heeft de onzekerheid omtrent het toekomstige verordeningskader tot gevolg dat de stellers van het ontwerp zelf aan de hand van een (meer) definitieve versie van de toekomstige verordening zullen moeten nagaan in welke mate voor de artikelen 3 tot 21 van het ontworpen besluit rechtsgrond zal moeten gezocht in de ene, dan wel in de andere zo-even geschetste rechtsgrond.

4.2. De artikelen 22 tot 24 van het ontwerp hebben betrekking op de algemeenverbindendverklaring bij ministerieel besluit van bepaalde “overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen” van (unies van) producentenorganisaties of brancheorganisaties.

Voor die ontworpen bepalingen kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in artikel 29, § 1, 2°, en § 3, van het decreet van 28 juni 2013. Naar luid van die bepalingen kan de Vlaamse Regering voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet en voor de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, de voorwaarden bepalen waaronder de overeenkomsten goedgekeurd worden die de representatieve professionele organisaties, producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties, producentengroeperingen, brancheorganisaties, interprofessionele organisaties en organisaties van marktdeelnemers vaststellen, en kan zij de voorwaarden bepalen onder dewelke die overeenkomsten algemeen verbindend verklaard kunnen worden.³

In zoverre evenwel de algemeenverbindendverklaring van “onderling afgestemde feitelijke gedragingen” wordt beoogd, kan geen rechtsgrond worden gevonden in de voormelde decretale bepalingen, waarin immers enkel gewag wordt gemaakt van “overeenkomsten”. Gelet op de formulering van die bepaling kan nog worden aangenomen dat ook “besluiten” van de betrokken organisaties gelijkgesteld kunnen worden met “overeenkomsten (...) die de [betrokken organisaties] vaststellen”, maar het algemeen verbindend verklaren van feitelijke gedragingen, zelfs indien die onderling afgestemd zijn, valt buiten de draagwijdte van de betrokken decretale bepalingen, nog afgezien van de bezwaren die een dergelijke regeling kan oproepen inzake het rechtszekerheidsbeginsel.⁴

³ In advies 52.594/3 van 19 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 juni 2013, heeft de Raad van State gewezen op de ongrondwettigheid van dat procedé (*Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, (151) 164-165).

⁴ Zo moet volgens artikel 24, eerste lid, 3°, van het ontwerp in het ministerieel besluit waarbij beslist wordt over de algemeenverbindendverklaring enkel een “lijst van overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke

Het gegeven dat zowel in artikel 125^{terdecies} van de (huidige) Integrale-GMO-verordening⁵ als in de ontwerpversie van de toekomstige verordening die in de plaats komt van de (huidige) Integrale-GMO-verordening⁶ gewag wordt gemaakt van de mogelijkheid tot algemeenverbindendverklaring van dergelijke onderling afgestemde feitelijke gedragingen,⁷ doet geen afbreuk aan die vaststelling. Zowel in de huidige als in de toekomstige verordening wordt immers ervan uitgegaan dat de lidstaten over die algemeenverbindendverklaring moeten beslissen, hetgeen impliceert dat in interne rechtsregels van die lidstaten moet worden bepaald wie over die algemeenverbindendverklaring beslist en op welke wijze. Gelet op het legaliteitsbeginsel vergt de regeling ter zake in het ontworpen besluit bijgevolg, ook voor de algemeenverbindendverklaring van onderling afgestemde feitelijke gedragingen, een decretale rechtsgrond die in dit geval niet voorhanden is.

De conclusie is dat het toepassingsgebied van de ontworpen bepalingen moet worden beperkt tot overeenkomsten en besluiten van (unies van) producentenorganisaties of brancheorganisaties. Eerst wanneer daartoe een decretale grondslag wordt uitgewerkt, kan voorzien worden in een regeling voor de algemeenverbindendverklaring van onderling afgestemde feitelijke gedragingen.

4.3. De artikelen 25 tot 28 van het ontwerp betreffen de financiële bijdrage van niet-leden van (unies van) producentenorganisaties of brancheorganisaties.

Voor die ontworpen bepalingen kan in beginsel rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 4, 5°, en 29, § 1, 3°, en § 2, van het decreet van 28 juni 2013. In opmerking 6 wordt evenwel nader ingegaan op de mate waarin de ontworpen bepalingen ook effectief kunnen worden ingepast in de aangehaalde decretale bepalingen.

4.4. Artikel 29 van het ontwerp heeft betrekking op de aanwijzing van de diensten die instaan voor de uitvoering van verscheidene aspecten van de ontworpen regeling. Die ontworpen bepaling vindt rechtsgrond in verschillende reeds hiervoor aangehaalde onderdelen van de artikelen 29 en 30 van het decreet van 28 juni 2013. In sommige van die gevallen komt evenwel geen uitdrukkelijke delegatie voor aan de Vlaamse Regering om de betrokken diensten aan te wijzen, in welk geval een beroep moet worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’), gelezen in samenhang met de voormelde decretale bepalingen.

4.5. De artikelen 30 en 31 van het ontwerp betreffen de mogelijkheid van schorsing of intrekking van de erkenning van (unies van) producentenorganisaties of brancheorganisaties, alsook de mogelijkheid van gehele of gedeeltelijke intrekking van erkenningen, van een

gedragingen die bindend verklaard moeten worden” worden opgenomen, alsook (als bijlage) de overeenkomsten of besluiten die algemeen verbindend worden verklaard (artikel 24, tweede lid). Het is nog maar zeer de vraag of de betrokken marktdeelnemers daaruit met voldoende zekerheid kunnen opmaken welke onderling afgestemde feitelijke gedragingen voortaan als rechtsregels voor hen zullen gelden.

⁵ Daar weliswaar enkel voor de algemeenverbindendverklaring van onderling afgestemde feitelijke gedragingen binnen brancheorganisaties.

⁶ Zie daarover opmerking 5.

⁷ Zie artikel 110, lid 1, van de ontwerpversie (<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st13/st13369.en13.pdf>), waarin gewag wordt gemaakt van “concerted practices agreed on within that organisation”.

uitbreiding van regels of van een eis tot financiële bijdrage van niet-leden. Die ontworpen bepalingen vinden rechtsgrond, hetzij rechtstreeks in de decretale bepalingen vermeld *sub* 4.1 tot 4.3, hetzij in de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met die decretale bepalingen.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5.1. Een aantal bepalingen van het ontworpen besluit sluiten niet aan op de bestaande bepalingen van de Integrale-GMO-verordening. De gemachtigde verklaarde dat een vervanging van deze verordening wordt voorbereid:

“Momenteel is er [een] politiek akkoord binnen de Raad en volgt de eerste lezing door het Europees Parlement. De goedkeuring kadert in de codecisieprocedure. De tekst waarover politiek akkoord is van de Raad, wordt besproken in het Europees Parlement. Als er amendementen worden geformuleerd, gaat de tekst opnieuw naar de Raad. De Raad kan dan het gewijzigde voorstel zonder meer aannemen, waardoor de verordening goedgekeurd is. Als de Raad echter opnieuw de tekst wijzigt, komt er een tweede lezing in het Europees Parlement. Het Parlement heeft dan de keuze: het voorstel verwerpen, het voorstel goedkeuren, of nog enkele aanpassingen doorvoeren. In dat laatste geval is opnieuw een goedkeuring of verwerping door de Raad noodzakelijk. (...) Er dient evenwel op gewezen te worden dat in de ontwerpverordening opgenomen is dat de nieuwe GMO-verordening van toepassing zal zijn met ingang van 1 januari 2014.”

Uit de beschikbare stukken blijkt dat een ontwerptekst⁸ bestaat van 6 september 2013, die nog moet worden gefinaliseerd en voorgelegd aan het Europees Parlement. De goedkeuring door het Europees Parlement, die blijkbaar voorzien is voor november 2013, kan, zoals de gemachtigde bevestigt, nog gepaard gaan met amendementen, die tot verdere aanpassingen kunnen leiden.

Ervan uitgaande dat de definitieve tekst effectief in werking zal treden op 1 januari 2014, valt te begrijpen dat de stellers van het ontwerp willen anticiperen op deze inwerkingtreding en in het voorliggende ontwerp reeds bepalingen opnemen die de uitvoering vormen van de toekomstige verordening. Zo voorziet de huidige Integrale-GMO-verordening niet in de mogelijkheid van erkenning van unies van producentenorganisaties, terwijl dit wel mogelijk wordt gemaakt in de huidige ontwerpversie van de toekomstige verordening. Het anticiperend uitvoeren van toekomstige verordeningen is evenwel niet zonder risico's. Het valt immers allerminst uit te sluiten dat de ontwerpverordening nog wijzigingen ondergaat, die dan zullen moeten worden verwerkt in het ontworpen besluit vooraleer het wordt uitgevaardigd. Het is ook denkbaar dat de datum van inwerkingtreding alsnog wordt uitgesteld, in welk geval alsnog rekening zal moeten worden gehouden met de bepalingen van de (huidige) Integrale-GMO-verordening voor de periode tussen 1 januari 2014 en de inwerkingtreding van de opvolger van die verordening.

5.2. Daarbij moeten de stellers van het ontwerp voor ogen houden dat, indien zij na het advies van de Raad van State en voor de uitvaardiging van het te nemen besluit nog inhoudelijke

⁸ Zie <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/13/st13/st13369.en13.pdf>.

wijzigingen aanbrengen, bijvoorbeeld om rekening te houden met wijzigingen die inmiddels werden aangebracht aan de toekomstige verordening, het ontwerp opnieuw om advies aan de Raad van State moet worden voorgelegd.

5.3. Ten slotte moet nog worden opgemerkt dat op verscheidene plaatsen in het ontwerp nog wordt verwezen naar bepalingen van de (huidige) Integrale-GMO-verordening. Indien het werkelijk de bedoeling is om, zoals de stellers van het ontwerp lijken voor te staan, de ontworpen regeling reeds zo veel mogelijk af te stemmen op de toekomstige verordening, kunnen die verwijzingen naar de (huidige) Integrale-GMO-verordening beter worden weggelaten. Dergelijke verwijzingen zullen immers wellicht reeds vanaf 1 januari 2014 onwerkzaam en zelfs tot op zekere hoogte misleidend zijn.

6.1. In de artikelen 25 tot 28 van het ontwerp worden de financiële bijdragen geregeld van personen of groepen die niet bij een (unie van) producentenorganisatie(s) of een brancheorganisatie zijn aangesloten, maar die voordeel hebben bij de activiteiten van die organisatie. De Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister) kan op aanvraag van de betrokken organisatie de financiële bijdrage bepalen die de organisatie aan de betrokken personen of groepen kan vragen. De minister bepaalt de periode waarvoor die financiële bijdrage kan worden gevraagd, de hoogte ervan, evenals de wijze van inning en de eventuele sancties bij het niet betalen van de bijdrage.

Deze regeling sluit aan op de artikelen 4, 5°, en 29 van het decreet van 28 juni 2013. Naar luid van artikel 29, § 1, 3°, kan de Vlaamse Regering voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, van hetzelfde decreet en voor de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, de voorwaarden bepalen waaronder:

“3° aan de aangesloten leden of andere vertegenwoordigers uit het bedrijfsleven in kwestie opgelegd wordt om een bedrag te betalen aan representatieve professionele organisaties, producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties, producentengroeperingen, brancheorganisaties, interprofessionele organisaties en organisaties van marktdeelnemers voor de administratieve of andere kosten die gemaakt zijn voor de uitvoering van de opdracht van de organisaties of voor de financiering van een deelname in het kapitaal van ondernemingen van de sector in kwestie. (...)”.

Overeenkomstig artikel 4, 5°, van het voormelde decreet kan de Vlaamse Regering:

“5° de vergoedingen, retributies, rechten, heffingen, afhoudingen en toeslagen vaststellen die worden gevorderd voor de uitvoering van de maatregelen, vermeld in dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid en het bedrag ervan bepalen. Het besluit betreffende die verplichte bijdragen wordt van rechtswege opgeheven met terugwerkende kracht tot op de datum van de inwerkingtreding ervan als het niet binnen een maand na de goedkeuring door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement ter bekrachtiging wordt voorgelegd. Het besluit wordt bekrachtigd bij decreet binnen zes maanden na de goedkeuring ervan. Die periodes worden opgeschort tijdens het parlementaire reces en bij de ontbinding van het parlement”.

De bekrachtigingsregeling die is opgenomen in artikel 4, 5°, van het decreet, is blijkbaar ingegeven door de volgende opmerking uit advies 52.594/3⁹, dat de Raad van State heeft gegeven over het voorontwerp dat tot dat decreet heeft geleid:

“[I]n zoverre de machtiging betrekking heeft op belastingen en retributies, kan het vaststellen en het bepalen van het bedrag ervan niet zonder meer aan de Vlaamse Regering worden overgelaten, gelet op het wettigheidsbeginsel inzake belastingen en retributies (artikelen 170, 172 en 173 van de Grondwet); inzake belastingen dienen de essentiële elementen (de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen) bij decreet te worden bepaald,¹⁰ terwijl bij een retributie de decreetgever zich ertoe kan beperken de gevallen te regelen waarin deze verschuldigd is en door wie deze verschuldigd is, en hij de nadere regeling van andere elementen van de heffing, zoals die betreffende het bedrag en de grondslag, kan opdragen aan de Regering.”

In de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 juni 2013 wordt met betrekking tot die bekrachtigingsregeling nog het volgende uiteengezet:

“Deze procedure vormt een alternatieve toepassing van het fiscale legaliteitsbeginsel. Krachtens dit beginsel is het bepalen van de regels inzake belastingen een zaak van de decreetgever. Het Grondwettelijk Hof aanvaardt in welbepaalde omstandigheden dat met een dergelijk mechanisme wordt gewerkt, waarbij ondanks het legaliteitsbeginsel inzake belastingen, essentiële elementen van de belasting toch door de uitvoerende macht wordt bepaald. Dat is met name het geval wanneer de decreetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van een belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet in staat zou stellen om met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken. *In casu* wordt met deze regelgeving veelal uitvoering gegeven aan Europese regelgeving, waarbij de niet tijdige uitvoering aanleiding kan geven tot Europese sancties. Vaak zal het ook gaan om het leveren van een bijdrage in controlekosten. Het eerst uitwerken van een decreet zou die tijdigheid veelal in het gedrang kunnen brengen.”¹¹

Deze uitleg betreft enkel de toepassing van de bekrachtigingsregeling in zoverre wordt voorzien in de invoering van belastingen. Zoals artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013 is geformuleerd, houdt het ook een verplichte bekrachtiging in voor besluiten waarbij retributies worden ingevoerd.

6.2. Op de vraag of de financiële bijdrage voor niet-leden als een belasting, dan wel als een retributie moet worden beschouwd, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De bijdragen van niet-leden zijn hoogstens te kwalificeren als een retributie, niet als een belasting. De voorwaarden voor de kwalificatie als retributie zijn immers vervuld.

Als voorwaarde is immers in artikel 25, *in fine*, van het ontworpen besluit bepaald dat het diensten zijn die geleverd worden door de producentenorganisatie die van algemeen economisch belang zijn. Het is dus essentieel dat de acties die de producentenorganisatie onderneemt en waarvoor een bijdrage wordt opgelegd, ten goede

⁹ Adv.RvS 52.594/3, *l.c.*, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, (151) 156.

¹⁰ Voetnoot 8 van het geciteerde advies: Zie bv. GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.5.3.

¹¹ *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, 10.

komen aan de volledige deelsector. De voorwaarde van ‘algemeen economisch belang’ vormt ook de basis voor het algemeen bindend verklaren van regels die door de producentenorganisatie worden opgesteld.

Het vergoedende karakter en de redelijke verhouding maken onderdeel uit van de aanvraag en zijn onderworpen aan de discretionaire beoordeling van de minister. In artikel 26, 2° en 3°, van het ontworpen besluit, is immers opgenomen:

‘2° bewijs van algemeen economisch belang en voordeel van de met toepassing van afdeling 1 algemeen bindend verklaarde regels voor niet-leden van de organisatie;

3° bedrag dat gevraagd zal worden aan niet-leden en een verantwoording voor dat bedrag aan de hand van bewijzen die de kostprijs staven van de activiteiten die aanleiding geven tot het voordeel van de algemeen bindend verklaarde regels voor niet-leden;’

Binnen dat kader zal de algemeen verbindend verklaarde bijdrage ook beoordeeld worden, met een mogelijke differentiatie naargelang de dienst die verleend wordt. Zoals hierboven gesteld zal de minister een discretionaire beoordelingsmarge krijgen bij de beoordeling van de hoogte van het bedrag, die in redelijke verhouding staat tot de kostprijs die de representatieve organisaties bewijzen.

Daarbij zal rekening gehouden worden [met] het karakter van de retributie, zoals uiteengezet door het Grondwettelijk Hof in arrest nr. 115/2011 van 23 juni 2011, waarbij ook de toepassing van het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel in acht dient genomen te worden.”

Een retributie moet een geldelijke vergoeding zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en er moet een redelijke verhouding bestaan tussen, enerzijds, de waarde van de bewezen dienst en, anderzijds, de gevorderde retributie. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.¹²

In dit geval kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de kwalificatie van de financiële bijdrage als retributie. De financiële bijdrage lijkt immers vooral te moeten worden beschouwd als een financiële compensatie die derden moeten opbrengen omwille van de voordelen die zij hebben bij de activiteiten van een (unie van) producentenorganisatie(s) of een brancheorganisatie, zonder dat zij er lid van zijn. Een dergelijke verplichte financiële compensatie tussen de derde en die organisatie kan slechts op veeleer onrechtstreekse wijze worden beschouwd als een vergoeding voor een overheidsdienst ten voordele van die derde. Bovendien wordt de bijdrage door de minister op algemene wijze bepaald, zonder een onderscheid te maken naargelang de aard en de omvang van het voordeel dat de derde heeft bij zijn activiteiten. De band tussen het voordeel en de vergoeding is daardoor niet voldoende individueel bepaald, maar wordt veeleer op algemene en forfaitaire wijze gelegd.

Anders dan de gemachtigde voorhoudt, is daarenboven het gegeven dat met de financiële bijdrage wordt bijgedragen tot een dienst van “algemeen economisch belang”, niet relevant voor de kwalificatie van die bijdrage als een belasting of een retributie.

Ten slotte, en nog meer fundamenteel, kan uit het ontworpen besluit niet worden afgeleid wat het bedrag of de berekeningselementen zijn voor de financiële bijdrage en voor

¹² GwH 29 april 2010, nr. 44/2010, B.3; GwH 23 juni 2011, nr. 115/2011, B.10.3; Cass. 10 mei 2002, C010034F.

welke concrete voordelen die de betrokken derden zouden genieten, deze bijdrage wordt opgelegd.

Uit het voorgaande blijkt dat niet is voldaan aan de voorwaarden opdat de vermelde financiële bijdragen zouden kunnen worden beschouwd als retributies.

6.3. Nog afgezien van hetgeen *sub* 6.2 is opgemerkt aangaande de kwalificatie als een belasting of als een retributie, kan het vaststellen van het bedrag niet zonder meer worden opgedragen aan de minister. Een dergelijke delegatie kan immers niet gelijkgesteld worden met een uitvoeringsmaatregel van bijkomstige of detailmatige aard, zoals nochtans vereist is voor de delegatie van regelgevende bevoegdheden aan een minister.

De verklaring van de gemachtigde dat die werkwijze “noodzakelijk [is] voor het snel en soepel functioneren van het veralgemenen van [de] bijdragen” doet geen afbreuk aan die vaststelling. De delegatie moet dan ook worden verleend aan de Vlaamse Regering indien de decreetgever zelf het bedrag of de berekeningswijze van de financiële bijdrage niet kan vaststellen.

6.4. Ten slotte moeten, zoals reeds *sub* 6.1 is uiteengezet en overigens ook wordt beaamd door de gemachtigde, overeenkomstig artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013, besluiten waarbij die financiële bijdrage wordt vastgesteld, binnen een maand na de goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement worden voorgelegd ter bekrachtiging. Die bekrachtiging moet gebeuren binnen zes maanden na de goedkeuring door de Vlaamse Regering.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

7. Indien effectief vóór 1 januari 2014 een nieuwe verordening tot stand komt ter vervanging van de Integrale-GMO-verordening, zal de verwijzing in het eerste lid van de aanhef uiteraard moeten worden aangepast.

8. Gelet op hetgeen *sub* 3 en 4 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet de verwijzing naar de wet van 28 maart 1975 in het tweede lid van de aanhef vervangen worden door een verwijzing, enerzijds naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en anderzijds naar de artikelen 4, 5°, 29 en 30 van het decreet van 28 juni 2013.

9. Uit de stukken die de gemachtigde bezorgde blijkt dat het verslag van de vergadering van de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid (hierna: ICLB) op 1 augustus 2013 werd goedgekeurd door de ICLB. De datum vermeld in het huidige vierde lid van de aanhef moet hieraan worden aangepast en het huidige vijfde lid van de aanhef moet worden weggelaten.

Artikel 2

10.1. In artikel 2 van het ontwerp wordt het toepassingsgebied van de ontworpen regeling bepaald door middel van een opsomming van de sectoren waarvoor producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties en brancheorganisaties kunnen worden opgericht. Deze lijst stemt grotendeels overeen met de lijst van sectoren waarop de Integrale-GMO-verordening overeenkomstig artikel 1 ervan toepasselijk is. Een aantal sectoren werden weggelaten, namelijk de sectoren suiker, groenten en fruit, verwerkte groenten en fruit en melk en zuivelproducten. De gemachtigde verklaarde dat voor deze sectoren reeds specifieke regelingen bestaan.¹³

10.2. Het ontwerp bevat geen uitvoeringsmaatregelen voor de sector zijderupsen. Uit artikel 122, eerste alinea, van de Integrale-GMO-verordening kan evenwel worden opgemaakt dat voor deze sector wel degelijk de erkenning van producentenorganisaties mogelijk gemaakt moet worden. Artikel 2 van het ontwerp moet in die zin worden aangevuld.

10.3. In het ontworpen besluit worden ook enkele sectoren toegevoegd, namelijk de sectoren aardappelen, chicorei en konijnen, waarbij de vraag rijst of hiervoor wel kan worden gesteund op de Integrale-GMO-verordening. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

“Artikel 1, lid 1, u), van verordening 1234/2007 (...) voorziet de vermelding ‘andere sectoren’ en verwijst daarbij naar deel XXI van bijlage 1 bij de verordening. Artikel 122, eerste alinea, van verordening 1234/2007 somt een aantal sectoren nominatief op in de verordening. Artikel 122, tweede alinea laat de lidstaten echter ook de mogelijkheid producentenorganisaties te erkennen in een andere onder artikel 1 genoemde sector, waarbij geen uitzondering wordt gemaakt voor de in artikel 1, lid 1, u), genoemde categorie van ‘andere sectoren’. Bij brancheorganisaties is eenzelfde bepaling opgenomen in artikel 124, lid 1, van dezelfde verordening. Bijkomende rechtsgrond wordt bovendien geboden door artikel 4 van de Wet van 28 maart 1975, waarbij de Vlaamse Regering de regels kan vaststellen voor de erkenning van representatieve beroepsorganisaties van producenten, kopers en/of van verwerkers van bepaalde producten, onverminderd de toepassing van artikel 3 van diezelfde wet, die voorziet in de uitvoering van de verordening (EG) nr. 1234/2007 (gemeenschappelijke marktordening). In het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid zijn analoge bepalingen opgenomen in artikel 29 en 30 (in werking vanaf 01/01/2014).”

Overeenkomstig artikel 122, tweede alinea, van de Integrale-GMO-verordening kunnen lidstaten organisaties erkennen van producenten “van een in artikel 1 genoemde sector

¹³ Voor de sector suiker: het koninklijk besluit van 1 september 1986 ‘betreffende de voorwaarden van de erkenning van de producentengroeperingen en de verenigingen van producentengroeperingen in de sectoren van de suikerbieten en van de suiker’, het koninklijk besluit van 1 september 1986 ‘betreffende de voorwaarden tot goedkeuring van de activiteiten van de producentengroeperingen en de verenigingen van producentengroeperingen in de sectoren van de suikerbieten en van de suiker’, alsook het ministerieel besluit van 15 september 1986 ‘betreffende de erkenning van de producentengroeperingen en de verenigingen van producentengroeperingen in de sectoren van de suikerbieten en van de suiker en betreffende de goedkeuring van hun gemeenschappelijke regels’. Voor de sector (verwerkte) groenten en fruit: 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’. Voor de sector melk en zuivelproducten: het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2012 ‘betreffende contractuele betrekkingen en samenwerking in de sector melk en zuivelproducten’.

die niet in lid 1, onder a), wordt genoemd”. Dit maakt het effectief mogelijk om ook voor andere sectoren dan de sectoren vermeld in artikel 122, eerste alinea, a),¹⁴ van de verordening producentenorganisaties te erkennen. Dit betekent evenwel niet dat dit ter uitvoering van de verordening voor eender welke sector mogelijk is. In artikel 1 van de Integrale-GMO-verordening wordt immers ook een exhaustieve lijst gehanteerd; er wordt weliswaar gewag gemaakt van “overige producten”, maar daarbij wordt verwezen naar deel XXI van bijlage I bij de verordening, dat op zich weer een exhaustieve lijst van sectoren bevat.

De sectoren aardappelen en chicorei worden als dusdanig niet vermeld in artikel 1 en evenmin in deel XXI van bijlage I.¹⁵ In zoverre het ontworpen besluit op deze sectoren betrekking heeft, vormt het bijgevolg geen uitvoering van artikel 122 van de Integrale-GMO-verordening.

Artikel 3

11. Naar luid van artikel 3 van het ontwerp moet een (unie van) producentenorganisatie(s) bij de aanvraag tot erkenning aantonen dat de hoofdzetel ervan gevestigd is in het Vlaamse Gewest en dat ze een belangrijk deel van “zijn” (lees: haar) leden of omzet heeft in het Vlaamse Gewest. De tweede voorwaarde vormt weliswaar een adequaat aanknopingspunt voor de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, maar de relevantie van de eerste voorwaarde valt niet goed in te zien.¹⁶ De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“Vanuit Vlaanderen kunnen wij enkel organisaties die hier gevestigd zijn erkennen en controleren, vandaar de vraag naar een maatschappelijke zetel. De vereiste van een maatschappelijke zetel is inherent aan het feit dat de GMO op het niveau van de lidstaten moet toegepast en opgevolgd worden. Wanneer een producentenorganisatie leden heeft in andere lidstaten dan de lidstaat waar de hoofdzetel gevestigd is, dan is er sprake van een transnationale producentenorganisatie. Hetzelfde geldt voor transnationale unies van producentenorganisaties. De vereiste van de maatschappelijke zetel is enerzijds ingegeven door het nationale karakter van de toepassing van GMO en de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, maar is ook opgebouwd naar analogie van wat in de Europese regelgeving is uitgewerkt voor de sector groenten en fruit. In artikel 28 van Uitvoeringsverordening (EU) nr. 543/2011 is bepaald dat voor de transnationale producentenorganisaties de hoofdzetel van de transnationale unie van producentenorganisaties (...) gevestigd moet zijn in de lidstaat waar deze unie over een belangrijk aantal aangesloten organisaties beschikt en/of waar de aangesloten organisaties een belangrijk deel van de afgezette productie realiseren. Voor transnationale unies van producentenorganisaties is eenzelfde bepaling opgenomen (artikel 35 van diezelfde uitvoeringsverordening). Het is bovendien de lidstaat waar de hoofdzetel gevestigd is, die

¹⁴ In die verordeningsbepaling wordt enkel gewag gemaakt van de sectoren hop, olijfolie en tafelolijven, groenten en fruit (onder bepaalde voorwaarden), melk en zuivelproducten en zijderupsen.

¹⁵ De Integrale-GMO-verordening bevat wel bepalingen met betrekking tot de aardappelsector, maar niet wat betreft de producentenorganisaties.

¹⁶ Vgl. adv.RvS 52.594/3, *l.c.*, *Parl.St.* VI.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, (151) 163 (met betrekking tot de erkenning van een vereniging als centrum voor landbouwworming). Zie ook advies 44.490/1 van 20 mei 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Duitstalige Gemeenschap van 17 november 2008 ‘zur Förderung der Einrichtungen der Erwachsenenbildung’, *Parl.St.* Parl.D.Gem., 2007-08, nr. 133/1, 30.

de erkenning moet afleveren. Voor brancheorganisaties is in artikel 123, lid 2, van verordening (EG) nr. 1234/2007 opgenomen dat voor brancheorganisaties die hun activiteiten ontplooiën op het grondgebied van verschillende lidstaten, de Europese Commissie de erkenning verleent.”

Een (unie van) producentenorganisatie(s) waarvan de hoofdzetel bijvoorbeeld is gevestigd in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, maar die wel degelijk voldoet aan de tweede voorwaarde, namelijk dat een belangrijk deel van de leden of van hun omzet in het Vlaamse Gewest kan worden gesitueerd, zou aldus niet in aanmerking kunnen komen voor erkenning. Een aldus geconcipieerde regeling vormt niet alleen een weinig adequaat aanknopingspunt voor de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest, maar staat bovendien op gespannen voet met het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 13 van het ontwerp.

Artikel 4

12. De erkenningsvoorwaarden voor producentenorganisaties vermeld in artikel 4, eerste lid, 1° en 2°, van het ontwerp stemmen overeen met hetgeen wordt bepaald in artikel 122, eerste alinea, a) en b), van de Integrale-GMO-verordening. De erkenningsvoorwaarden vermeld in artikel 4, eerste lid, 3°, van het ontwerp zijn een nadere uitwerking van de voorwaarden die worden vermeld in artikel 122, eerste alinea, c), van die verordening.

In artikel 4, eerste lid, 4°, van het ontwerp wordt bepaald dat de betrokken producentenorganisatie “op de relevante markt geen machtspositie in[neemt], tenzij dat nodig is om de doelstellingen, vermeld in artikel 39 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, te bereiken”. Deze voorwaarde komt niet voor in de (huidige) Integrale-GMO-verordening. De gemachtigde verklaarde dat de voorwaarde wel was opgenomen in een vorige ontwerpversie van de toekomstige verordening, maar dat die voorwaarde inmiddels is verdwenen.

Aangezien het gaat om een beperkende voorwaarde in vergelijking met hetgeen in de huidige en wellicht ook in de toekomstige verordening wordt bepaald, moet artikel 4, eerste lid, 4°, dan ook uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikelen 22 en 24

13. Gelet op de draagwijdte en de rechtsgevolgen van de maatregel van algemeenverbindendverklaring van overeenkomsten of besluiten¹⁷ van (unies) van producentenorganisaties of van brancheorganisaties, zou de bevoegdheid tot

¹⁷ Wat betreft de “onderling afgestemde feitelijke gedragingen”, zie opmerking 4.2.

algemeenbindendverklaring door de Vlaamse Regering zelf moeten worden uitgeoefend, veeleer dan te worden opgedragen aan de minister.¹⁸

Artikel 26

14. In artikel 26, 4°, van het ontwerp wordt het woord “motivatie” (lees: motivering) ten onrechte tweemaal vermeld.

Artikel 27

15. Overeenkomstig artikel 27, eerste lid, 4°, van het ontwerp kunnen in de beslissing over financiële bijdragen van niet-leden ook “eventuele sancties bij het niet-betalen van de bijdrage” worden bepaald. De gemachtigde verklaarde hierover het volgende:

“Het bepalen van een eventuele sanctie bij een niet-naleving van de bijdrageplicht was in het ontwerp opgevat als een accessorium van de machtiging om de veralgemeende bijdrageplicht te regelen in hoofde van de Vlaamse Regering. Zonder de mogelijkheid een sanctie op te leggen, heeft het veralgemenen van de bijdrageplicht geen zin. Een mogelijke sanctie kan bijvoorbeeld ook het ontzeggen van het voordeel zijn waarop de vergoeding of retributie betrekking heeft.

Er is geen uitdrukkelijke machtiging in het decreet opgenomen. De sancties in het decreet zijn evenwel onverkort van toepassing op de uitvoeringsbesluiten ervan.”

Aangezien bezwaarlijk kan worden ingezien hoe nieuwe sancties bij een besluit van de Vlaamse Regering (niet: ministerieel besluit) kunnen worden opgelegd, moet artikel 27, eerste lid, 4°, worden weggelaten uit het ontwerp. Het spreekt vanzelf dat de sancties waarin het decreet van 28 juni 2013 zelf voorziet, ook hier toepasselijk zijn.

Artikel 31

16. In artikel 31 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van de intrekking van “een uitbreiding van regels” en van “een eis tot financiële bijdrage van niet leden”. Aangezien in het tweede geval niet zozeer een eis of aanvraag wordt ingetrokken, als wel de beslissing waardoor die financiële bijdrage verplicht wordt gemaakt, kan beter worden verwezen naar “een besluit inzake algemeenverbindendverklaring, bedoeld in artikel 22, § 1, eerste lid”, respectievelijk “een besluit over de financiële bijdragen van niet-leden, bedoeld in artikel 25”.

¹⁸ Zie ook adv.RvS 46.088/3 van 17 maart 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 8 mei 2009, opmerking 18.

Slotopmerking

17. Gelet op hetgeen *sub* 3 is uiteengezet, moet een inwerkingtredingsbepaling worden opgenomen waarin wordt bepaald dat het te nemen besluit in werking treedt op 1 januari 2014.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT