RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 56.417/3
van 25 juni 2014

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 25 februari 2009 betreffende de controle op de bepaling van de samenstelling van melk en de betaling door de kopers van de melk aan de producenten’

Op 26 mei 2014 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 ministerieel besluit ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het ministerieel besluit van 25 februari 2009 betreffende de controle op de bepaling van de samenstelling van melk en de betaling door de kopers van de melk aan de producenten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 juni 2014. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Kaat LEUS, 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 25 juni 2014.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht op het feit dat, wegens het ontslag van de regering, de bevoegdheid van de minister beperkt is tot het afhandelen van de lopende zaken. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de minister in aanmerking kan nemen als hij te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt ertoe een aantal bepalingen van het ministerieel besluit van 25 februari 2009 ‘betreffende de controle op de bepaling van de samenstelling van melk en de betaling door de kopers van de melk aan de producenten’ te wijzigen. De ontworpen wijzigingen zijn ingegeven door de inwerkingtreding van het zogenaamde “zuivelpakket”[1] en de mogelijke rol van producentenorganisaties (bij de prijsbepaling).

Om toelichting gevraagd, deelde de gemachtigde mee dat het om advies voorgelegde ontwerpbesluit geen uitvoering is van verordening (EU) nr. 261/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012 ‘tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat de contractuele betrekkingen in de sector melk en zuivelproducten betreft’. Met betrekking tot artikel 3 van het ontwerp preciseerde de gemachtigde wel het volgende:

> “(...) Het huidige artikel 8 van het ministerieel besluit betreffende de controles op de bepaling van de samenstelling van melk en de betaling door de kopers van de melk aan

[1] De gemachtigde verduidelijkte dit als volgt:

“Met het zuivelpakket wordt het geheel van maatregelen bedoeld dat de Commissie heeft voorgesteld als antwoord op de crisis in de zuivelsector in 2009. De belangrijkste wijzigingen die het zuivelpakket heeft teweeg gebracht zijn: de mogelijkheid om schriftelijke contracten verplicht te stellen in de zuivelsector, de mogelijkheid tot contractuele onderhandelingen met tussenkomst van productenorganisaties, alsook een aantal maatregelen om de transparantie te verhogen.
Op Europees niveau is het zuivelpakket opgenomen in verordening (EU) nr. 261/2012 van het Europees Parlement en de Raad van 14 maart 2012. Uitvoeringsverordening (EU) nr. 511/2012 van de Commissie van 15 juni 2012 en gedelegeerde verordening (EU) nr. 880/2012 van de Commissie van 28 juni 2012 behoren ook tot het zuivelpakket.
Meer info kan u vinden op http://ec.europa.eu/agriculture/milk/milk-package/index_en.htm (NL versie niet beschikbaar)
Op Vlaams niveau werd uitvoering gegeven aan het zuivelpakket door het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2012 betreffende contractuele betrekkingen en samenwerking in de sector melk en zuivelproducten.”

de producenten bepaalt dat voor de standaardmelk de koper een basisprijs betaalt. Hiermee werd bedoeld dat een koper slechts één basisprijs kan bepalen voor al zijn leveranciers en deze ook dezelfde moet zijn. Wij achten dat dit niet meer wettelijk afdwingbaar is in het kader van de onderhandelingsmacht die gegeven wordt aan producentenorganisaties in het zuivelpakket. Des te meer omdat in artikel 185 *septies* van V. 261/2012, later opgenomen in Verordening nr. 1308/2013, artikel 148 § 3, wordt bepaald dat alle elementen van een contract vrij onderhandelbaar moeten zijn.

Dit is de reden waarom in het ontwerp MB in artikel 3 het bewuste artikel 8 opgeheven wordt. Dit is echter de enige eerder indirecte link met V. nr 261/2012, waarvan de bepalingen bij de hervorming zijn opgenomen in V. 1308/2013."

3.2. Voor het overige wordt met het ontwerp nog beoogd om de definities van de begrippen "standaardmelk" en "basisprijs" aan te passen (artikel 1), worden de verschillende verrichtingen van de "wetenschappelijke begeleiding" niet langer opgelijst, doch wordt verduidelijkt dat elke wijziging aan het document waarin het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek de technische procedure van de wetenschappelijke begeleiding heeft vastgelegd niet alleen vooraf aan het Departement Landbouw en Visserij moet worden voorgelegd, maar tevens door het departement moet worden goedgekeurd (artikel 2).

Voorts wordt de premieregeling bij de betaling van melk door de koper aangepast (artikel 4), evenals de regeling inzake de melkafrekening waarbij onder meer de verplichting wordt ingevoerd om deze minstens eenmaal per maand te laten geschieden. Tevens worden de op de afrekening te vermelden gegevens aangepast, waarbij niet langer de "basisprijs" maar de "standaardprijs" moet worden vermeld, evenals de "eenheidsprijs van het melkvet en van het melkeiwit of andere prijsbepalende melkcomponenten" (artikelen 5 tot 7). Ten slotte worden een aantal technische wijzigingen aangebracht in de bijlage bij het ministerieel besluit van 25 februari 2009 (artikel 8).

Met artikel 9 wordt beoogd het te nemen besluit in werking te doen treden op 1 januari 2015.

4.1. De bepalingen van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 'houdende de organisatie van de vaststelling van en de controle op de samenstelling van rauwe koemelk'. Dat besluit regelt de vaststelling van de samenstelling van melk, de erkenning van een interprofessioneel organisme dat belast is met de bepaling van de samenstelling van melk en verleent, ten slotte, machtigingen aan de minister betreffende de betaling van melk door de koper aan de producent. Het besluit van 7 september 2007 vindt op zijn beurt rechtsgrond in de artikelen 4, 1° en 2°, 29, § 1, 2° en 3°, en § 3, en 30 van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid'.

4.2. Aldus:

- vindt artikel 2 van het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 6, § 1, eerste lid, 6°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 waarbij wordt bepaald dat, om erkend te worden, een interprofessioneel organisme moet deelnemen aan de wetenschappelijke begeleiding waarvan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de

minister) de voorwaarden vaststelt en die wordt georganiseerd en uitgevoerd door het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek;

- vinden de artikelen 3 en 4 van het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 7 van datzelfde besluit waarbij de minister ertoe wordt gemachtigd om de criteria vast te leggen die de koper moet respecteren bij de betaling van de melk aan de producent;

- vindt artikel 8 van het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 4, § 2, van datzelfde besluit waarbij de minister ertoe wordt gemachtigd om de minimale analysefrequentie van de monsters en de analysemethoden te bepalen, evenals de manier waarop en de frequentie waarmee de gegevens en de resultaten van de analyse aan onder meer de producenten, de kopers, het departement en het Agentschap voor Landbouw en Visserij dienen te worden meegedeeld;

- vinden de artikelen 5 tot 7 van het ontworpen besluit, ten slotte, rechtsgrond in artikel 8 van datzelfde besluit waaruit de minister de bevoegdheid put om de voorschriften vast te stellen voor de melkafrekeningen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Het eerste en het tweede lid van de aanhef dienen in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 4.1 en 4.2 is opgemerkt.

Artikel 2

6. Artikel 2, 2°, van het ontwerp strekt ertoe in het te wijzigen ministerieel besluit te bepalen dat in de toekomst elke wijziging aan het schriftelijk document waarin het Instituut voor Landbouw- en Visserijonderzoek de technische procedure van de wetenschappelijke begeleiding vastlegt, niet alleen vooraf aan het Departement Landbouw en Visserij moet worden voorgelegd, doch ook door dat departement moet worden goedgekeurd. De vraag rijst echter aan welke instantie of ambtenaar binnen het departement die goedkeuringsbevoegdheid wordt toevertrouwd. Dit dient te worden gepreciseerd. Bovendien is het raadzaam de grenzen van deze bevoegdheidsopdracht duidelijk aan te geven, bij voorkeur door de nodige criteria te bepalen waardoor de instantie of de ambtenaar die met het verlenen van de goedkeuring wordt belast, zich bij het uitoefenen van de gedelegeerde beslissingsbevoegdheid zal moeten laten leiden of aan te geven in welke gevallen de goedkeuring kan of moet worden onthouden.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT