RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.930/3
van 9 maart 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de gespecialiseerde pluimveebedrijven’

‡LW-AJDQLCACD-FIJDAVT‡

Op 8 februari 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de gespecialiseerde pluimveebedrijven’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 februari 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 9 maart 2016.

*

‡LW-AJDQLCACD-FIJDAVT‡

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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de erkenning en de controle van gespecialiseerde pluimveebedrijven ter uitvoering van de artikelen 2, 9 en 10 van verordening (EG) nr. 617/2008.[1]

Naast een bepaling met definities en een bepaling over de delegatie van bevoegdheden, bevat het ontwerp een bepaling over de verhouding van de ontworpen regeling tot die in het koninklijk besluit van 17 juni 2013[2] (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp).

De erkenningsvoorwaarden voor gespecialiseerde pluimveebedrijven (zowel broeierijen als selectie- of vermeerderingsbedrijven) worden geregeld, alsook de erkenningsprocedure met inbegrip van de mogelijkheid tot opheffing van de erkenning (artikelen 4 tot 11).

De controle op de gespecialiseerde pluimveebedrijven gebeurt door afzonderlijk erkende onafhankelijke controle-instanties (hierna: OCI's). Het ontwerp bevat bepalingen met betrekking tot de aanwijzing van de OCI's als bevoegde controle-instantie, de bijdrage van de gespecialiseerde pluimveebedrijven voor de controle door de OCI's en de wijze waarop die controle wordt ingericht en waarop door de OCI's vastgestelde overtredingen aan het departement worden gemeld (artikelen 12 tot 18). Er wordt ook bepaald dat het departement[3] de door de OCI's gemelde overtredingen kan vaststellen en vervolgen (artikel 19) en welke maatregelen de OCI's zelf kunnen opleggen na de vaststelling van overtredingen (artikelen 20 en 21). Er wordt voorzien in een beroepsprocedure bij het departement tegen de door de OCI's opgelegde maatregelen (artikel 22).

De erkenningsvoorwaarden voor de OCI's worden geregeld, alsook de erkenningsprocedure met inbegrip van de mogelijkheid tot opheffing van de erkenning (artikelen 23 tot 27).

Er wordt voorzien in de opheffing van het koninklijk besluit van 2 juni 1998 'betreffende de zoötechnische en genealogische voorschriften voor de verbetering en de

[1] Verordening (EG) nr. 617/2008 van de Commissie van 27 juni 2008 'houdende bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1234/2007 van de Raad, wat betreft de handelsnormen voor broedeieren en kuikens van pluimvee'.

[2] Koninklijk besluit van 17 juni 2003 'tot vaststelling van veterinairrechtelijke voorschriften voor het intracommunautaire handelsverkeer en de invoer uit derde landen van pluimvee en broedeieren en tot vaststelling van de toelatingsvoorwaarden voor inrichtingen voor pluimvee'.

[3] Dit is het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaamse Ministerie van Landbouw en Visserij.

‡LW-AJDQLCACD-FIJDAVT‡

instandhouding van de pluimvee- en konijnenrassen', het ministerieel besluit van 17 maart 2005 'houdende de erkenning en subsidiëring van organisaties in het kader van de aanmoediging en de verbetering van de pluimvee- en konijnenfokkerij' en het ministerieel besluit van 17 maart 2005 'betreffende de erkenning van gespecialiseerde pluimveebedrijven' (artikel 28). Tevens bevat het ontwerp een overgangsregeling met betrekking tot reeds verleende erkenningen van gespecialiseerde pluimveebedrijven (artikel 29). Het te nemen besluit treedt in werking op 1 september 2016 (artikel 30).

3.1. De artikelen 4 tot 11, 28 en 29 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 4, 1° en 2°, van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid'. Bij die bepalingen wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, binnen de bevoegdheden vermeld in artikel 6, § 1, V, en artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' en ten aanzien van de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet, en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, alle maatregelen te nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten en de voorwaarden te bepalen voor alle handelingen die verricht zijn in het kader van de voormelde activiteiten, alsook (onder meer) om die handelingen te onderwerpen aan een voorafgaande erkenning en de voorwaarden tot verlening, behoud en opheffing van die erkenning te bepalen.

3.2. De artikelen 12, 13, 15 tot 18 en 20 tot 22, alsook de bijlage van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 69 van het decreet van 28 juni 2013. Die bepaling luidt als volgt:

> "Met behoud van de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 3, afdeling 1, kan de Vlaamse Regering voor de handhaving van het beleid inzake de gespecialiseerde pluimveebedrijven :
>
> 1° de inbreuken en de bijbehorende administratieve sancties vaststellen;
>
> 2° de vaststelling van de inbreuken en de bijbehorende administratieve sancties overdragen aan een of meer controleorganen;
>
> 3° bepaalde controletaken overdragen aan een of meer controleorganen;
>
> 4° de goedkeuring van de controleorganen en het toezicht op die controleorganen nader regelen;
>
> 5° de opdrachten van de controleorganen vaststellen;
>
> 6° de controleorganen machtigen de administratieve sancties, vermeld in punt 1° en punt 2°, toe te passen."

3.3.1. Artikel 14 van het ontworpen besluit voorziet in de verplichting voor elk gespecialiseerd pluimveebedrijf om een bijdrage te betalen in de controlekosten van de OCI die het bedrijf controleert. De Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw (hierna: de minister) wordt gemachtigd om die bijdragen vast te stellen, alsook de criteria waaraan de bijdragen moeten voldoen met het oog op het garanderen van de kwaliteit van de controles.

Er kan worden aangenomen dat de ontworpen bijdrage als een retributie kan worden gekwalificeerd en niet als een belasting, aangezien ze kan worden beschouwd als een geldelijke vergoeding van een dienst die de overheid – in dit geval door middel van de door haar erkende OCI's – presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd.

‡LW-AJDQLCACD-FIJDAVT‡

De gemachtigde verklaarde dat voor de ontworpen bepaling kan worden gesteund op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), gelezen in samenhang met het zo-even aangehaalde artikel 69 van het decreet van 28 juni 2013.

De Raad van State kan zich bij die zienswijze niet aansluiten. Overeenkomstig artikel 173 van de Grondwet behoeft een retributie immers een uitdrukkelijke decretale grondslag. Artikel 69 van het decreet van 28 juni 2013 maakt geen melding van enige vergoeding voor de erin geregelde controletaken en komt dus niet in aanmerking als rechtsgrond voor de ontworpen bepaling, ook niet gelezen in samenhang met de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

De enige bepaling in het decreet van 28 juni 2013 die in aanmerking kan komen als een machtiging om een dergelijke retributie op te leggen, is artikel 4, 5°, ervan. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering binnen de bevoegdheden, vermeld in artikel 6, § 1, V, en artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, onder meer de retributies vaststellen die worden gevorderd voor de uitvoering van de maatregelen vermeld in dit decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan en kan zij ook het bedrag van die retributies bepalen. Die decretale bepaling schrijft echter ook het volgende voor:

> "(…) 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".

Ook indien een dergelijke bekrachtigingsregeling vanuit grondwettelijk oogpunt niet vereist is voor retributies, blijft de vaststelling dat ze in dit geval door de decreetgever is voorgeschreven voor de retributies die worden vastgesteld ter uitvoering van artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013. De stellers van het ontwerp zullen deze bekrachtigingsregeling dan ook in acht moeten nemen indien zij de ontworpen retributieregeling wensen te handhaven. Dat geldt overigens ook voor de uitvoering van de ontworpen delegatie aan de minister.[4]

3.3.2. Opdat de ontworpen bijdragen effectief beschouwd kunnen worden als retributies en niet als belastingen, is vereist dat ze een louter vergoedend karakter hebben, dat wil zeggen dat er een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard. Of er effectief een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag van de bijdragen, kan de Raad van State thans nog niet beoordelen. Dat neemt niet weg dat met dat vereiste rekening zal moeten worden gehouden bij de uitvoering van de delegatie aan de minister.

[4] De Vlaamse Regering vermag immers niet deze bekrachtigingsregeling te omzeilen door elementen van de retributieregeling te delegeren aan de minister.

‡LW-AJDQLCACD-FIJDAVT‡

3.4. Artikel 19 van het ontworpen besluit schrijft voor dat als het departement een overtreding als vermeld in artikel 17 (dit zijn overtredingen die aan het departement worden gemeld door een OCI) vaststelt, het die overtreding vervolgt en bestraft overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 en van het uitvoeringsbesluit[5] ervan.

De gemachtigde verklaarde dat de ontworpen bepaling zo moet worden begrepen dat het departement wordt aangewezen als toezichthouder ter uitvoering van artikel 44 van het decreet van 28 juni 2013. Die bepaling luidt als volgt:

> "Art. 44. Onverminderd de bevoegdheden van de officieren van de gerechtelijke politie en met behoud van de toepassing van afdeling 2, houden de ambtenaren die de Vlaamse Regering aanwijst toezicht op dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid.
>
> In uitvoering van het eerste lid, kan de Vlaamse Regering de specifieke toezichtopdracht van de verschillende toezichthouders nader bepalen.
>
> De resultaten van controles uitgevoerd in het kader van de toezichtopdracht kunnen doorgegeven worden binnen het beleidsdomein Landbouw en Visserij, aan de controleorganen, vermeld in artikel 45, en aan derden. De Vlaamse Regering kan hiervoor nadere modaliteiten bepalen."

Het komt de Raad van State voor dat reeds bij de artikelen 3 en 15 van het voormelde uitvoeringsbesluit de statutaire en de contractuele personeelsleden van het departement worden aangewezen als toezichthouders en het hoofd van het departement als persoon die bevoegd is voor het geven van een waarschuwing, het formuleren van het voornemen tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie en voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie. Gezien het algemene toepassingsgebied van die bepalingen ontgaat het de Raad van State in welke mate de ontworpen bepaling een noodzakelijke bijkomende uitvoering zou vormen van artikel 44 van het decreet van 28 juni 2013, nog afgezien van de vaststelling dat niet eens wordt bepaald welke ambtenaren instaan voor de beoogde vaststellingen, vervolgingen en bestraffingen.

De ontworpen bepaling kan dan ook beter worden weggelaten, tenzij indien een meer specifieke aanwijzing wordt beoogd dan in de aangehaalde bepalingen van het voormelde uitvoeringsbesluit, in welk geval dit moet worden gepreciseerd.

3.5. De artikelen 23 tot 27 van het ontworpen besluit hebben betrekking op de erkenning van de OCI's. De rechtsgrond ervoor wordt geboden door artikel 45, tweede lid, van

[5] Lees: het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2014 'tot uitvoering van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 betreffende de organisatie, de samenstelling en de werking van de Raad van het Fonds voor Landbouw en Visserij en tot vaststelling van het bijzonder reglement betreffende het beheer en van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten' (zie opmerking 7).

‡LW-AJDQLCACD-FIJDAVT‡

het decreet van 28 juni 2013, waarbij de Vlaamse Regering onder meer gemachtigd wordt om de erkenning van de controleorganen nader te regelen.[6]

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. In het derde lid van de aanhef moet de vermelding van de bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 worden aangevuld in het licht van hetgeen hiervoor is opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

Artikel 2

5. Artikel 2 van het ontwerp bepaalt dat het hoofd van "de bevoegde entiteit"[7] de aangelegenheden die conform het te nemen besluit en de uitvoeringsbepalingen ervan onder de bevoegdheid van de bevoegde entiteit vallen, tot op het meest functionele niveau kan subdelegeren aan personeelsleden van de bevoegde entiteit die onder zijn hiërarchisch gezag staan.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 'tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen' bevat evenwel een soortgelijke bepaling. Dat besluit is op 1 januari 2016 in werking getreden. Bij artikel 20, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 wordt immers reeds aan onder meer het hoofd van het departement de mogelijkheid verleend om "[m]et het oog op een efficiënte en resultaatgerichte interne organisatie (...) een deel van de gedelegeerde aangelegenheden verder [te] subdelegeren aan personeelsleden van het departement die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau". Artikel 20, § 2, van hetzelfde besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 bepaalt dat de mogelijkheid om gedelegeerde aangelegenheden te subdelegeren kan worden beperkt door middel van de in artikel 23, § 2, van dat besluit bedoelde besluiten. Luidens artikel 21 van dat besluit wordt het besluit van het hoofd van het departement waarmee de subdelegaties worden vastgesteld, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en wordt ervan een afschrift bezorgd aan de betrokken minister. De artikelen 23 tot 27 van dat besluit voorzien in een nadere regeling van het gebruik van die delegaties, evenals in een systeem van interne controle en in rapporteringsverplichtingen.

Artikel 2 van het ontwerp doet dan ook de vraag rijzen of de voormelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 toepasselijk zijn op de subdelegaties die overeenkomstig de ontworpen bepaling zouden worden toegestaan, hetgeen de rechtsgeldigheid van de eruit voortvloeiende rechtshandelingen kan aantasten.

---

[6] Die rechtsgrond kan ook gesitueerd worden in artikel 69 van het decreet van 28 juni 2013 (zie opmerking 3.2), aangezien de controleorganen waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 69, gelijkgesteld kunnen worden met de controleorganen in artikel 45.

[7] Allicht is de vermelding van "de bevoegde entiteit" een lapsus en wordt "het departement" bedoeld.

‡LW-AJDQLCACD-FIJDAVT‡

Tenzij specifieke gevallen van subdelegaties worden bedoeld die volgens de stellers van het ontwerp anders moeten worden geregeld dan de regeling waarin de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 voorzien, en waarvoor de verhouding tot die bepalingen dan ook uitdrukkelijk moet worden geregeld ("In afwijking van (…)"), is het raadzaam van de ontworpen bepaling af te zien.

Artikel 3

6. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het te nemen besluit geldt onverminderd de bepalingen van het koninklijk besluit van 17 juni 2013.

De Raad van State ziet niet in waarom het zinvol zou zijn om te bepalen dat de ontworpen regeling geen gevolgen heeft voor de toepassing van het koninklijk besluit van 17 juni 2013, dat veterinairrechtelijke voorschriften bevat die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren.[8] Indien het daarentegen de bedoeling is om de lezer van de ontworpen regeling te attenderen op het bestaan van dat besluit, kan ernaar verwezen worden in de aanhef, voorafgegaan door de vermelding "Overwegende".[9]

Artikel 19

7. Onder voorbehoud van opmerking 3.4 betreffende de rechtsgrond voor artikel 19 van het ontworpen besluit, moet ter wille van de rechtszekerheid in plaats van naar "het uitvoeringsbesluit" van het decreet van 28 juni 2013, worden verwezen naar "het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2014 tot uitvoering van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 betreffende de organisatie, de samenstelling en de werking van de Raad van het Fonds voor Landbouw en Visserij en tot vaststelling van het bijzonder reglement betreffende het beheer en van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten".[10] Er zijn immers talrijke uitvoeringsbesluiten van het voormelde decreet.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

[8] Voor de betekenis van de term "onverminderd", zie omzendbrief VR/2014/4 van 9 mei 1014 'betreffende de wetgevingstechniek', aanbeveling 7.

[9] Omzendbrief VR/2014/4, aanbevelingen 85 en 86.

[10] De gemachtigde verklaarde dat het dit uitvoeringsbesluit is dat wordt bedoeld.

‡LW-AJDQLCACD-FIJDAVT‡