



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 61.732/3
van 14 juli 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van 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’

Op 21 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 8 augustus 2017,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juli 2017.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot de wijziging van 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’. Enerzijds worden “kleine kopers” niet langer verplicht de vrachtwagen waarmee de rauwe koemelk wordt opgehaald, uit te rusten met een geautomatiseerd bemonsterings- en dataregistratiesysteem en kunnen zij het vereiste monster voor de bepaling van de samenstelling van de melk manueel laten nemen (artikelen 1 tot 3 van het ontwerp). Anderzijds wordt het erkend professioneel organisme dat belast is met de bepaling van de samenstelling van melk, gemachtigd het bedrag vast te stellen van een “inhouding” ten aanzien van de producenten (artikel 4 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. De artikelen 1 tot 3 van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 4, 2°, b), van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, op grond waarvan de Vlaamse Regering wordt gemachtigd de voorwaarden te bepalen voor de samenstelling, kwaliteit, eigenschappen, echtheid en zuiverheid van ras, indeling, hoeveelheid, maat, gewicht, vorm, toestand, oorsprong, herkomst, en de analyse van de producten die het resultaat zijn van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet, voor zover die worden opgelegd ter verbetering van de kwaliteit of van de foktechnische eigenschappen.

4. Artikel 4 van het ontworpen besluit voorziet in een “inhouding” ten laste van de producenten van melk. Die inhouding is bestemd voor de financiering van de activiteiten van het erkend professioneel organisme in het raam van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007. De vaststelling van het bedrag van die inhouding wordt overgelaten aan het erkend professioneel organisme.

4.1. Een retributie wordt erdoor gekenmerkt dat ze een geldelijke vergoeding is van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en dat ze een louter vergoedend karakter heeft, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de

heffingsplichtige verschuldigd is.¹ Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

De ontworpen inhouding, waarvan niet wordt bepaald dat ze afzonderlijk wordt gevorderd voor elke dienst van het erkend professioneel organisme, of het nu gaat om het verlenen van een vergunning, het aanbieden van vorming, het verrichten van controles of het doorlopen van een geschillenprocedure,² of zelfs niet in verhouding tot de mate waarin van die diensten gebruik wordt gemaakt, kan in de gegeven omstandigheden niet als een retributie worden beschouwd. Aangezien de ontworpen bepaling geen uitdrukkelijke band legt tussen concrete diensten en de omvang van de inhouding, moet de inhouding worden beschouwd als een belasting.

De omstandigheid dat, zoals wordt uiteengezet in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering, de inhouding reeds jarenlang door het erkend professioneel organisme wordt geïnd, blijkbaar op vrijwillige basis, doet geen afbreuk aan die vaststelling.

4.2. Bovendien is het de bedoeling van de stellers van het ontwerp dat de inhouding verschuldigd is aan een particuliere organisatie, veeleer dan aan de overheid of aan een overheidsinstantie.

Ook indien de Vlaamse Regering op grond van artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013 onder meer de heffingen kan vaststellen die worden gevorderd voor de uitvoering van de maatregelen, vermeld in dit decreet en in de uitvoeringsbesluiten ervan, en tevens het bedrag van die heffingen kan bepalen, moet het gegeven dat een dergelijke heffing verschuldigd is aan een particuliere organisatie zoals het erkend professioneel organisme, door de decreetgever worden bepaald³ en kan dit niet worden overgelaten aan de Vlaamse Regering, ook niet na een bekrachtiging door de decreetgever waarin de voornoemde decretale bepaling voorziet.

De conclusie is dat artikel 4 van het ontworpen besluit geen doorgang kan vinden en dat de decreetgever eerst de aard van de “inhouding” ten gunste van het erkend professioneel organisme moet regelen en in elk geval het verschuldigd zijn van die inhouding aan dat organisme. Voorts kan de decreetgever de nadere elementen van die inhouding zelf regelen of ze overlaten aan de Vlaamse Regering, waarbij dan, conform de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie aan de uitvoerende macht van essentiële elementen van belastingen,⁴ de bekrachtigingsprocedure in de voormelde decretale bepaling worden gevolgd. Die bepaling schrijft voor dat het te nemen besluit betreffende die verplichte bijdragen van rechtswege en met terugwerkende kracht wordt opgeheven tot op de datum van de inwerkingtreding als het niet binnen een maand na de goedkeuring ervan door de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement ter bekrachtiging wordt voorgelegd en dat het moet worden bekrachtigd bij decreet binnen zes

¹ GwH 19 november 2015, nr. 162/2015, B.5.

² Zie artikel 5, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007.

³ RvS 20 september 1963, vzw Nationale Federatie van verdelers en grossiers in voedingswaren en Togni, nr. 10.174.

⁴ Zie daarover uitvoerig H. BORTELS en J. THEUNIS, “Het fiscale legaliteitsbeginsel in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof (2005-2015)”, *TFR* 2016, (418) 428-429.

maanden na de goedkeuring.⁵ De omstandigheid dat die bepaling bij artikel 99 van het decreet van 30 juni 2017 ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw’ is aangepast om de retributies uit te sluiten van het toepassingsgebied van die bekrachtigingsprocedure, is daarbij uiteraard niet relevant, gelet op opmerking 4.1.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Jan SMETS

⁵ Overeenkomstig de voormelde decretale bepaling worden die periodes opgeschort tijdens het parlementaire reces en bij de ontbinding van het parlement.