# RAAD VAN STATE
# afdeling Wetgeving

advies 71.776/1
van 13 juli 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot erkenning van producenten- en brancheorganisaties in de sector visserij en aquacultuur en de uitbreiding van voorschriften en tot vaststelling van nadere regels voor het verlenen van opslagsteun door erkende producentenorganisaties’

#LW-BDHWMDHEC-HBHHGMR#

Op 28 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 12 augustus 2022,[*] een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot erkenning van producenten- en brancheorganisaties in de sector visserij en aquacultuur en de uitbreiding van voorschriften en tot vaststelling van nadere regels voor het verlenen van opslagsteun door erkende producentenorganisaties’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 7 juli 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juli 2022.

*

[*] 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.

‡LW-BDHWMDHEC-HBHHGMR‡

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 om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt de uitbreiding tot de mogelijke erkenning van producentenorganisaties en brancheorganisaties in de aquacultuursector en het vastleggen van een procedure voor de algemeen bindend verklaring van de door de producenten- of brancheorganisatie aan zijn leden opgelegde regels. Verder blijven de bestaande mechanismen behouden, soms met lichte verbetering van de tekst, precisering en aanpassing aan de gewijzigde EU-regelgeving.

Door de ontworpen regeling wordt de erkenning geregeld van producenten- en brancheorganisaties in de visserij- en de aquacultuursector[1] (artikelen 2 tot 10 van het ontwerp), wordt een regeling voor niet-aangeslotenen opgenomen (een uitbreiding van de voorschriften en een regeling voor de financiële bijdragen) (artikelen 11 tot 20) en worden bepalingen opgenomen met betrekking tot de informatieverstrekking door de producenten- of brancheorganisatie (artikel 21), een opslagregeling (artikel 22) en een productie- en marketingplan (artikel 23).

Het te nemen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017 ‘betreffende de erkenning van producenten- en brancheorganisaties in de sector visserijproducten en de uitbreiding van voorschriften en tot vaststelling van nadere regels voor het verlenen van opslagsteun door erkende producentenorganisaties’, dat wordt opgeheven (artikel 24).

3.1. Volgens de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het te nemen besluit, wordt voor de ontworpen regeling rechtsgrond ontleend aan de artikelen 4, 1° en 5°, 24, 5°, 29 en 30 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

3.2. Artikel 21 van het ontwerp bepaalt dat de producenten- en brancheorganisaties op verzoek bepaalde informatie moeten voorleggen aan het Departement Landbouw en Visserij.

Voor deze bepaling kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), waaraan de Vlaamse Regering een algemene uitvoeringsbevoegdheid ontleent, gelezen in samenhang met artikel 29, § 2, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013, dat voorschrijft dat onder meer de erkende producenten- en brancheorganisaties zich onderwerpen aan het toezicht op hun

[1] ‘Aquacultuur’ wordt omschreven in artikel 2, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ als “de kweek of teelt van aquatische organismen, meer bepaald alle in het water levende soorten die behoren tot de eukaryoten, inclusief alle delen, geslachtscellen, zaadcellen, eicellen of propagulen van dergelijke organismen die kans maken op overleving en reproductie, waarbij technieken worden gebruikt om de aangroei van de organismen in kwestie te verhogen tot boven de natuurlijke capaciteiten van het milieu;”.

‡LW-BDHWMDHEC-HBHHGMR‡

boekhouding, structuren, activiteiten en doelstellingen, alsook aan het toezicht op de toepassing van de goedkeurde overeenkomsten van het bedrijfsleven en gemeenschappelijke regels.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.2, dient onder de rubriek “Rechtsgronden” eveneens te worden verwezen naar artikel 20 BWHI.

### Artikelen 18, 19 en 20

5.1. In advies 61.911/1/V van 24 augustus 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het reeds genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2017, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, over een regeling die vergelijkbaar is met deze van de artikelen 18 tot 20 van het ontwerp, betreffende de financiële bijdrage van niet-leden van producenten- of brancheorganisaties, het volgende opgemerkt:

> “4.1. In advies 54.249/3 van 4 november 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 31 januari 2014 ‘betreffende erkenningen van producenten- en brancheorganisaties’, heeft de Raad van State het volgende opgemerkt over een ontworpen regeling die vergelijkbaar is met de artikelen 9 tot 11 van het ontwerp (over de financiële bijdrage van niet-leden van producentenorganisaties of brancheorganisaties).
>
> ‘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. (...)'.

‡LW-BDHWMDHEC-HBHHGMR‡

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 52.594/3[2], 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,[3] 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

[2] *Voetnoot van het geciteerde advies:* Adv.RvS 52.594/3, *l.c.*, *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, (151) 156.

[3] *Voetnoot van het geciteerde advies:* Zie bv. GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.5.3.

‡LW-BDHWMDHEC-HBHHGMR‡

uitwerken van een decreet zou die tijdigheid veelal in het gedrang kunnen brengen.'[4]

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 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 heffingplichtige, 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

[4] *Voetnoot van het geciteerde advies*: *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, 10.

‡LW-BDHWMDHEC-HBHHGMR‡

verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.[5]

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 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.'

4.2. De gemachtigde reageerde als volgt op deze adviesopmerking:

'De bijdrage is noch een retributie, noch een belasting. De bijdragen worden immers niet gestort aan de overheid en de bijdrage vormt ook geen vergoeding van

[5] *Voetnoot van het geciteerde advies*: GwH 29 april 2010, nr. 44/2010, B.3; GwH 23 juni 2011, nr. 115/2011, B.10.3; Cass. 10 mei 2002, C010034F.

‡LW-BDHWMDHEC-HBHHGMR‡

een dienst die de overheid presteert. Het voordeel waarvan sprake in artikel 9 waarvoor een vergoedingsregeling ingesteld kan worden, vloeit immers voort uit de activiteiten van de PO en de bijdrage komt dan ook aan de PO toe voor de gemaakte kosten.'

De Raad van State kan zich niet bij deze zienswijze aansluiten. De omstandigheid dat de bijdragen ten goede komen aan de producentenorganisatie of aan de brancheorganisatie neemt niet weg dat die organisaties optreden als door de overheid erkende organisaties, dat ze opdrachten vervullen die door de overheid worden geregeld en dat het de overheid is die de betaling van de bijdragen verplicht maakt voor de niet-leden van deze organisaties en die ervan bovendien de geldingsduur, de hoogte en de wijze van inning bepaalt.

De conclusie is dan ook dat de financiële bijdrage voor niet-leden als een belasting moet worden beschouwd. Dat betekent dat de ontworpen regeling wel doorgang kan vinden, maar dat ze overeenkomstig de huidige versie van artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013, binnen een jaar[6] na de bekendmaking ervan moet worden bekrachtigd bij decreet. Overigens geldt die bekrachtigingsregeling ook voor de ministeriële besluiten waarbij onder meer de periode van toepassing en de hoogte van de bijdrage wordt bepaald.

De omstandigheid dat de voormelde decretale 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, aangezien zo-even is vastgesteld dat de ontworpen bijdragen niet als retributies, maar als belastingen moeten worden beschouwd."

5.2. Aan die opmerking wordt thans opnieuw herinnerd.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡LW-BDHWMDHEC-HBHHGMR‡

[6] *Voetnoot van het geciteerde advies*: Die termijn wordt overeenkomstig dezelfde bepaling opgeschort tijdens het parlementair reces en bij de ontbinding van het Vlaams Parlement.