

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 35.707/1/V

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 14 juli 2003 door de Vlaamse minister van Leefmilieu, Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot zestig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "betreffende het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken", heeft op 4 september 2003 het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State heeft de afdeling wetgeving zich in hoofdzaak beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*
* *

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering beoogt de omzetting, wat het Vlaamse Gewest betreft, van richtlijn 68/193/EEG van de Raad van 9 april 1968 betreffende het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken.

Richtlijn 68/193/EEG is op dit ogenblik in het interne Belgische recht omgezet bij het koninklijk besluit van 8 november 1971 betreffende het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken. De richtlijn is evenwel o.m. gewijzigd bij richtlijn 2002/11/EG van de Raad van 14 februari 2002. De stellers van het ontwerp opteren ervoor om van de gelegenheid gebruik te maken om de hele richtlijn 68/193/EEG, zoals gewijzigd, om te zetten. Het ontwerp voorziet dan ook in de opheffing van het voornoemde koninklijk besluit van 8 november 1971.

Het ontwerp bevat een nagenoeg letterlijke overname van de tekst van richtlijn 68/193/EEG. Waar het in de richtlijn aan de lidstaten wordt overgelaten om bepaalde maatregelen te nemen, wordt in het ontwerp aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid opgedragen om deze maatregelen uit te werken.

VORMVEREISTEN

3. Luidens artikel 6, § 3*bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken

.../...

gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen regeling.

De nadere regelen in verband met het bedoelde overleg zijn vastgesteld in de artikelen 6 en volgende van het protocol tot regeling van de onderscheiden vormen van medewerking tussen de federale regering en de gemeenschaps- en gewestregeringen. Luidens artikel 6 van dat protocol heeft het overleg dat wordt opgelegd door o.m. het voornoemde artikel 6, § 3 *bis*, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, in beginsel plaats, naargelang van het geval, binnen het Overlegcomité of binnen elke bevoegde interministeriële conferentie, in de zin van artikel 31 *bis* van de gewone wet van 9 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

In casu is het voorliggende ontwerp op 14 april 2003 besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie Landbouw. Het blijkt echter niet dat die interministeriële conferentie zelf het dossier onderzocht heeft of dat de notulen van de permanente werkgroep door de interministeriële conferentie goedgekeurd zijn.

Zolang de interministeriële conferentie zelf zich niet ingelaten heeft met het ontwerp, weze het door een goedkeuring van het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van het voornoemde artikel 6, § 3 *bis*, 5°, niet voldaan.

RECHTSGROND

4. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

Deze bepaling machtigt de Koning (thans de Vlaamse regering) "teneinde de belangen te vrijwaren van de fabrikanten, de voortbrengers, de kwekers, de bereiders, de telers, (...), de verdelers, de gebruikers, de verbruikers,

.../...

door middel van maatregelen die ertoe strekken bedrog en vervalsing te voorkomen en praktijken te weren die voor gevolg hebben afbreuk te doen aan de normale voorwaarden van de mededinging en teneinde de plantaardige en dierlijke productie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen": "1° (te) bepalen aan welke voorwaarden inzake productie, (...) de grondstoffen moeten voldoen en welke hoedanigheden zij moeten bezitten om te worden in de handel gebracht, (...); (...) 3° (...) labels, etiketten, getuigschriften, (...), verpakkingen (te) bepalen waaruit het bestaan van de sub 1° bedoelde voorwaarden bewezen of te kennen gegeven wordt; (...) 6° de grondstoffen (te) onderwerpen aan facultatieve of verplichte keuring omtrent herkomst, de echtheid en zuiverheid van soort en ras, de kwaliteit (...)".

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. Tal van bepalingen van richtlijn 68/193/EEG richten zich tot de Raad of tot de Europese Commissie, bijvoorbeeld doordat ze de Commissie met een uitvoeringsbevoegdheid belasten. Ter gelegenheid van de omzetting van de richtlijn moeten dergelijke bepalingen niet worden herhaald of geparafraseerd.

Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 3, lid 3, tweede alinea, van de richtlijn, waarbij de Commissie wordt gemachtigd om de voorwaarden vast te stellen waaronder de lidstaten bepaalde machtigingen mogen verlenen. Die bepaling wordt geparafraseerd in artikel 3, § 3, tweede lid, van het ontwerp. Het is echter niet die machtigingsbepaling die omzetting behoeft. In voorkomend geval dienen wel de bepalingen te worden omgezet waarmee de Commissie gebruik maakt van de haar verleende machtiging. Indien de Commissie voorwaarden heeft vastgesteld, zijn het m.a.w. die voorwaarden die omgezet moeten worden.

Het ontwerp dient op dit punt grondig te worden nagekeken.

In zoverre de minister gemachtigd wordt om een bepaalde maatregel te nemen, ter omzetting van een uitvoeringsmaatregel die door de Commissie is genomen (of zal worden genomen), hoeft niet te worden verwezen naar "de

.../...

procedures, vastgelegd door de instellingen van de Europese Unie" (zie bijv. artikel 3, § 3, tweede lid) of naar "de beslissingen van de instellingen van de Europese Unie" (zie bijv. artikel 3, § 5, inleidende zin), maar naar de door de Europese Commissie genomen beslissing (men schrijve bijv. in artikel 3, § 3, tweede lid, dat de minister, overeenkomstig de beslissing terzake van de Europese Commissie, de voorwaarden kan bepalen waaronder de in het eerste lid bedoelde machtigingen mogen worden verleend).

Bij de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp zal in dit verband bij enkele artikelen een bijzondere opmerking worden gemaakt. De volledigheid wordt hiermee echter niet nagestreefd.

6. Samenhangend met de vorige opmerking, moet worden vastgesteld dat in verscheidene bepalingen van het ontwerp verwezen wordt naar richtlijnen van de Europese Gemeenschap.

Er dient met betrekking tot die bepalingen te worden opgemerkt dat de techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar is.

Uit de kenmerken van een EG-richtlijn volgt immers dat in principe niet de richtlijn zelf, maar de voorschriften van intern recht die de bepalingen ervan in de nationale rechtsorde omzetten, in die rechtsorde van toepassing zullen zijn.

In de voornoemde bepalingen van het ontwerp dienen bijgevolg de verwijzingen naar de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnen in het interne recht werden omgezet ⁽¹⁾. Mochten die richtlijnen nog niet volledig zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

7. Nog in samenhang met de voorgaande opmerkingen dient te worden vastgesteld dat het ontwerp een aantal bepalingen bevat die verband houden met materiaal dat in andere lidstaten van de Europese Unie is toegelaten, dat afkomstig

⁽¹⁾ De verwijzing naar een richtlijn kan echter behouden blijven, als ze in feite dient om te verwijzen naar maatregelen die in andere lidstaten genomen zijn ter uitvoering van die richtlijn (zie bijv. artikel 3, § 5, 2°, van het ontwerp).

is van andere lidstaten, of dat op een andere manier met andere lidstaten te maken heeft (zie bijv. artikel 9).

Het verdient aanbeveling om in de bedoelde bepalingen van het ontwerp ook melding te maken van de andere gewesten van België.

8. Ten slotte moet worden vastgesteld dat het ontwerp telkens de bepalingen van richtlijn 68/193/EEG overneemt, waar deze verwijst naar een "lid" of een "streepje". Het ontwerp zelf volgt echter, wat de onderverdeling van de artikelen betreft, vaak een andere indeling dan de richtlijn: een "lid 1" wordt een "paragraaf 1", enzovoorts. Het spreekt vanzelf dat de interne verwijzingen in het ontwerp op die eigen onderverdelingen afgestemd moeten zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

9. Het eerste lid van de aanhef is overbodig, en dient te worden weggelaten.

Ten overvloede kan nog worden opgemerkt dat artikel 6, § 1, III, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen betrekking heeft op de bevoegdheden inzake landinrichting en natuurbehoud; die bepaling heeft geen belang voor het ontworpen besluit.

10. Het tweede lid kan beter worden gepreciseerd als volgt: "..., inzonderheid op artikel 2, § 1, gewijzigd bij de wetten van 21 december 1998 en 5 februari 1999;".

.../...

11. In het derde lid wordt verwezen naar verordening (EG) nr. 1493/1999 van de Raad van 17 mei 1999 houdende een gemeenschappelijke ordening van de wijnmarkt.

Het ontwerp strekt echter niet tot de uitvoering van deze verordening. Het derde lid kan dan ook beter worden weggelaten.

12. In het vijfde lid wordt verwezen naar het koninklijk besluit van 3 mei 1994 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

Dat koninklijk besluit biedt geen rechtsgrond aan het ontworpen besluit. Het wordt er ook niet door gewijzigd of opgeheven. Het is ook niet nodig om naar dat koninklijk besluit te verwijzen voor een goed begrip van de ontworpen tekst.

Het vijfde lid moet dan ook weggelaten worden.

13. Het zesde lid redigere men als volgt:

"Gelet op richtlijn 68/193/EEG van de Raad van ..., gewijzigd bij richtlijn 71/140/EEG van de Raad van 22 maart 1971, bij richtlijn 74/648/EEG van de Raad van 9 december 1974, bij richtlijn 77/629/EEG van de Commissie van 28 september 1977, bij richtlijn 78/55/EEG van de Raad van 19 december 1977, bij richtlijn 78/692/EEG van de Raad van 25 juli 1978, bij richtlijn 82/331/EEG van de Commissie van 6 mei 1982, bij verordening (EEG) nr. 3768/85 van de Raad van 20 december 1985, bij richtlijn 86/155/EEG van de Raad van 22 april 1986, bij richtlijn 88/332/EEG van de Raad van 13 juni 1988, bij richtlijn 90/654/EEG van de Raad van 4 december 1990, bij richtlijn 2002/11/EG van de Raad van 14 februari 2002, en bij richtlijn 2003/61/EG van de Raad van 18 juni 2003;"

14. De verwijzing, in het zevende en het achtste lid, naar de richtlijnen 92/105/EEG en 2001/18/EG is overbodig. De genoemde leden kunnen worden weggelaten.

.../...

15. Het tiende en het elfde lid lijken te verwijzen naar de adviesaanvragen die worden bedoeld in artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, op grond waarvan deze in spoedeisende gevallen moeten worden omkleed met bijzondere redenen. Het voorliggende ontwerp werd echter voor advies voorgelegd met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de vermelde gecoördineerde wetten. Enige verantwoording van een dringende noodzakelijkheid is derhalve niet nodig.

Mede gelet op het voorgaande, dienen het negende tot het twaalfde lid te worden vervangen door een lid dat luidt als volgt:

"Gelet op advies 35.707/1/V van de Raad van State, gegeven op 4 september 2003, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State;"

16. Het dertiende lid, waarin verwezen wordt naar het overleg tussen de gewestregeringen en de federale overheid, dient te worden geplaatst vóór het lid waarin verwezen wordt naar het advies van de Raad van State.

Artikel 4

17. In fine moet worden verwezen, niet naar "lid 2" (lees: § 2) van artikel 24, maar naar artikel 24 zonder meer (zie artikel 4, tweede alinea, van richtlijn 68/193/EEG, waarin verwezen wordt naar artikel 15, lid 2, van de richtlijn).

Deze opmerking moet evenwel worden gelezen in het licht van het gevolg dat aan opmerking 24, i.v.m. artikel 24, gegeven zal worden.

Artikel 5

.../...

18. Paragraaf 1 draagt de minister op een lijst op te stellen van wijnstokkrassen die "in België" officieel voor certificering en controle van standaardmateriaal worden toegelaten. Paragraaf 3 machtigt de minister om een lijst op te stellen van klonen die "in België" officieel voor certificering worden toegelaten.

Aldus geformuleerd, gaan die machtigingen de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest te buiten. De machtigingen moeten beperkt blijven tot dat gewest.

.../...

Artikel 7

19. In paragraaf 1 wordt melding gemaakt van de lijst "van de betrokken lidstaat of van een andere lidstaat" en van een aanvraag tot toelating "in de betrokken lidstaat of in een andere lidstaat".

De verwijzing naar de "betrokken lidstaat" moet vervangen worden door een verwijzing naar het Vlaamse Gewest, en de verwijzing naar een "andere lidstaat" kan worden vervangen door een verwijzing naar een ander gewest of een andere lidstaat (zie opmerking 7).

Artikel 8

20. Paragraaf 2 is een bepaling die grondig herwerkt moet worden (zie de opmerkingen 5 en 6).

Artikel 11

21. De tweede volzin van paragraaf 2 richt zich tot de Europese Commissie, en is niet op zijn plaats in het ontworpen besluit.

Artikel 22

22. Het is verwarrend te bepalen dat het in dit artikel bedoelde teeltmateriaal kan worden goedgekeurd "in de lidstaat die het basismateriaal produceert". De bedoelde goedkeuring is er uiteraard een die door de bevoegde Vlaamse overheid verleend kan worden.

.../...

Artikel 23

23. In paragraaf 1 moeten de woorden "op het hele grondgebied van de Europese Gemeenschap" worden weggelaten, aangezien de toelating verleend door de minister noodzakelijk beperkt is tot het grondgebied van het Vlaamse Gewest.

Artikel 24

24. Ook artikel 24 is een bepaling die grondig herwerkt moet worden (zie opmerking 20, met verwijzing naar de opmerkingen 5 en 6).

Artikel 28

25. Er lijken geen redenen te zijn om af te wijken van de gewone regeling inzake de inwerkingtreding van besluiten van de Vlaamse regering. Artikel 28 kan dan ook beter worden weggelaten.

Artikel 29

26. In dit artikel kan beter worden geschreven dat "de minister" gemachtigd wordt om de bepalingen van de bijlagen aan te passen, "overeenkomstig de wijzigingen die de Europese Commissie aanbrengt in de bijlagen bij richtlijn 68/193/EEG". Uit artikel 17 *bis* van de richtlijn volgt dat de Commissie die bijlagen (slechts) mag wijzigen "als gevolg van de ontwikkeling van de technische en wetenschappelijke kennis".

Artikel 29 dient bovendien te worden verplaatst tot vlak na artikel 26.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	staatsraad, voorzitter,
	J. SMETS,	staatsraden,
	E. BREWAEYS,	
	G. SCHRANS,	assessoren van de
	A. SPRUYT,	afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	toegevoegd griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, adjunct-auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld door Mevr. M.-C. CEULE, eerste referendaris-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS