

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.032/3

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, derde kamer, op 12 januari 2005 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse regering "houdende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van groentezaad", heeft op 1 februari 2005 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 toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de te vervullen vormvereisten.

Daarnaast bevat dit advies ook een aantal opmerkingen over andere punten. Daaruit mag echter niet worden afgeleid dat de afdeling wetgeving binnen de haar toegemeten termijn een exhaustief onderzoek van het ontwerp heeft kunnen verrichten.

*
* *

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse regering beoogt de regeling van de handel van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van groentezaad.

Het ontworpen besluit is bedoeld om gedeeltelijk in de plaats te komen van het koninklijk besluit van 15 mei 1995 betreffende het in de handel brengen van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt, van siergewassen, van groentegewassen en van teeltmateriaal van deze gewassen, met uitzondering van groentezaad ¹.

De bepalingen van het ontwerp hebben betrekking op het toepassingsgebied (artikelen 1 en 2), de definiëring van een aantal begrippen (artikel 3), de voorwaarden met betrekking tot het teeltmateriaal en het plantgoed van groenten (artikelen 4 tot 9), de voorwaarden met betrekking tot de leveranciers (artikelen 10 tot 13), de voorwaarden met betrekking tot het in handel brengen en het etiketteren van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen (artikelen 14 tot 20), het in derde landen geproduceerd teeltmateriaal en

⁽¹⁾ Dit koninklijk besluit vormt, wat de groentegewassen betreft, de omzetting van richtlijn 92/33/EEG van de Raad van 28 april 1992 betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering van zaad.

plantgoed (artikel 21), het toezicht, de controle en de sanctionering (artikelen 22 tot 27), en de gedeeltelijke opheffing van het voornoemde koninklijk besluit van 15 mei 1995 (artikel 28).

3. De bepalingen van het ontworpen besluit vinden rechtsgrond in artikel 2, § 1, eerste lid, 1/, 3/, 4/ en 6/, van de wet van 11 juli 1969 betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt.

Die bepaling machtigt de Koning (thans de Vlaamse regering) inzonderheid om (1/) te bepalen aan welke voorwaarden inzake productie, kwaliteit, herkomst en verpakking de grondstoffen moeten voldoen en welke hoedanigheden zij moeten bezitten om te worden in de handel gebracht, verworven, ten toon of te koop gesteld, of in bezit gehouden; (3/) de etiketten en verpakkingen te bepalen waaruit het bestaan van de sub 1/ bedoelde voorwaarden bewezen of te kennen gegeven wordt; (4/) de activiteiten van de personen die de onder 1/ genoemde handelingen stellen, te onderwerpen aan een voorafgaande machtiging of erkenning verleend door de Minister van Landbouw (thans de Vlaamse regering) of door de instelling of de ambtenaar daartoe gemachtigd door de Minister van Landbouw; (6/) de grondstoffen te onderwerpen aan facultatieve of verplichte keuring omtrent de herkomst, de echtheid en de zuiverheid van soort en ras, en de kwaliteit.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMS GEWEST

4.1. Sinds de vervanging van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 is het landbouwbeleid een aangelegenheid welke in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. Bij wijze van uitzondering is de federale overheid bevoegd gebleven voor een aantal limitatief opgesomde aangelegenheden; te dezen is daarbij van belang "de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen" (artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1/).

Door de voornoemde uitzondering blijft de federale overheid bevoegd voor het regelen van hetgeen tot 1 januari 2002, volgens de verantwoording van de algemene uitgavenbegroting, onder het "sanitair beleid" viel; aan de gewesten is daarentegen

.../...

overgedragen datgene wat volgens die verantwoording tot het "beleid inzake de kwaliteit" behoorde, althans voorzover daarbij ook geen sanitaire doelstellingen worden nagestreefd ².

4.2. De in het ontwerp geregelde aangelegenheid behoort in beginsel tot de bevoegdheid van de gewesten, omdat het gaat om een regeling ter bevordering van de kwaliteit van het teeltmateriaal. Toch moet een voorbehoud worden gemaakt t.a.v. enkele bepalingen die, direct of indirect, fytosanitaire doelstellingen nastreven en aldus niet of niet geheel in overeenstemming zijn met de bevoegdheidsverdeling zoals die hiervóór in herinnering is gebracht.

Het bevoegdheidsvoorbehoud slaat met name op de volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 4: het vereiste dat in het door de minister op te stellen schema wordt verwezen naar de bij het koninklijk besluit van 3 mei 1994 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen vastgestelde fytosanitaire eisen, moet worden weggelaten;
- artikel 6, § 1: de verwijzing naar de "de fytosanitaire aspecten" moet worden weggelaten. Enkel de federale overheid is bevoegd om te bepalen dat er dienaangaande geen andere beperkingen gelden ³;
- artikel 10, § 3: deze paragraaf moet worden weggelaten. Enkel de federale overheid kan de leveranciers verplichten het aantreffen van schadelijke stoffen (lees: organismen) te melden ⁴;

(2) Memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, *Parl. St.*, Senaat, nr. 2-709/1, pp. 14-15; verslag namens de commissie van de Senaat, *Parl. St.*, Senaat, nr. 2-709/7, pp. 5-6 en 150-153; verslag namens de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, nr. 50-1280/3, pp. 6 en 62.

(3) Zoals hierna zal worden opgemerkt, dient in feite het hele artikel 6 te worden weggelaten (opmerking 11).

(4) Dergelijke meldingsplicht is overigens opgenomen in het koninklijk besluit van 14 november 2003 betreffende autocontrole, meldingsplicht en traceerbaarheid in de voedselketen.

- artikel 21: de verwijzing naar de fytosanitaire aspecten moet worden weggelaten. Enkel de federale overheid is bevoegd om na te gaan of materiaal afkomstig uit derde landen dezelfde garanties biedt inzake fytosanitaire aspecten;
- artikel 25: paragraaf 3 moet worden weggelaten. De gewesten zijn niet bevoegd om passende maatregelen te nemen om fytosanitaire risico's uit te schakelen.

4.3. Ter wille van de duidelijkheid zou kunnen worden overwogen na artikel 2 van het ontwerp een algemene bepaling in te voegen, waarin wordt aangegeven dat met het ontworpen besluit geen afbreuk wordt gedaan aan de geldende fytosanitaire voorschriften.

Indien op deze suggestie wordt ingegaan kan in de artikelen 2, eerste lid, 8, eerste lid, en 19 van het ontwerp, de verwijzing naar het voornoemde koninklijk besluit van 3 mei 1994 telkens worden weggelaten.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. In fine van het eerste lid van de aanhef schrappe men de woorden "en op artikel 13". Deze wetsbepaling, welke de administratieve inbeslagname van grondstoffen of bestrijdingsmiddelen betreft, biedt immers geen rechtsgrond voor enige bepaling van het ontworpen besluit.

6. In het zesde lid van de aanhef schrijve men "... artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, ...".

Artikel 1

7. Richtlijn 92/33/EEG van de Raad van 28 april 1992 betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen, met uitzondering

.../...

van zaad, is ook van toepassing op de hybriden van de in bijlage II genoemde geslachten en soorten (zie artikel 1, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn).

In het eerste lid van artikel 1 van het ontwerp moeten de hybriden dan ook eveneens worden vermeld. De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

Artikel 3

8. De definitie van het begrip "leverancier" in 3/ dient conform te zijn met die van artikel 3, c, van de voornoemde richtlijn 92/33/EEG. Daarom schrijve men "plantgoed van groentegewassen" in plaats van "volledige planten".

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor artikel 8 van het ontwerp (artikel 8, lid 2, van de richtlijn), artikel 10, § 1, van het ontwerp (artikel 5, lid 1, van de richtlijn), en artikel 10, § 2, eerste lid, 4/, van het ontwerp (artikel 5, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn).

Artikel 4

9. In de eerste volzin schrijve men "... daarop geënt wordt ..." in plaats van "... waarop geënt wordt ...".

Artikel 5

10. Luidens dit artikel worden wijzigingen die moeten worden aangebracht in de schema's, bedoeld in artikel 4, en in de voorwaarden en bepalingen die voor de uitvoering daarvan worden aangenomen, door de minister goedgekeurd (lees: vastgesteld).

Deze bepaling is overbodig. De machtiging die zij bevat ligt immers reeds besloten in de machtiging die bij artikel 4 zelf aan de minister wordt verleend.

Artikel 5 dient dan ook weggelaten te worden.

Artikel 6

.../...

11. Dit artikel bevat een bijna letterlijke weergave van de tekst van artikel 14 van de voornoemde richtlijn 92/33/EEG.

Artikel 14 van de richtlijn luidt als volgt:

"1. Voor het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen die voldoen aan de eisen en voorwaarden van deze richtlijn, mogen geen andere dan de in deze richtlijn vastgestelde beperkingen gelden wat de leverancier, de fytosanitaire aspecten, het substraat en de inspectievoorschriften betreft.

2. Voor het in de handel brengen van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen waarvan het ras is opgenomen in de «Gemeenschappelijke rassenlijst voor groentegewassen», mogen ten aanzien van het ras geen andere dan de in deze richtlijn vastgestelde beperkingen gelden."

Die bepaling bevat een verbod, dat de lidstaten moeten naleven bij de opmaak van hun interne regelgeving. Als zodanig is het een voorschrift dat geen omzetting behoeft in de interne rechtsorde.

Artikel 6 dient dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.

Dezelfde opmerking geldt voor de artikelen 13, 20 en 26 van het ontwerp.

Artikel 12

12. Paragraaf 1 van dit artikel beoogt de omzetting van artikel 6, lid 1, van de voornoemde richtlijn 92/33/EEG.

Om volledig in overeenstemming te zijn met deze richtlijnbeeping, dient aan de ontworpen paragraaf 1 de volgende volzin te worden toegevoegd (vgl. paragraaf 2):

"Als een leverancier besluit andere activiteiten te verrichten dan die waarvoor hij is erkend, is een nieuwe erkenning nodig."

De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

13. In paragraaf 3 wordt verwezen naar "de eisen, bedoeld in § 1 en § 2". Paragraaf 1 heeft betrekking op de leveranciers en paragraaf 2 op de laboratoria. Derhalve dient in paragraaf 3 niet alleen melding te worden gemaakt van een laboratorium dat niet voldoet aan de bedoelde eisen, doch ook van een leverancier die niet zou voldoen aan de gestelde eisen.

Artikel 16

14. In overeenstemming met artikel 11 van richtlijn 92/33/EEG schrijve men in de inleidende zin "... als ze aan de volgende voorwaarden voldoen:" in plaats van "... als ze aan een van de onderstaande voorwaarden voldoen:".

Artikel 17

15. Volgens het eerste lid worden de voorschriften inzake etiketteren, waarmerken of verpakken van teeltmateriaal of van groentegewassen "zo nodig" opgenomen in het schema, bedoeld in artikel 4.

Met die bepaling wordt de omzetting beoogd van artikel 11, lid 1, tweede alinea, van richtlijn 92/33/EEG, welke bepaling luidt als volgt:

"De voorschriften inzake het etiketteren en/of plomberen en verpakken van teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen worden opgenomen in het in artikel 4 bedoelde schema."

In de richtlijn moet die bepaling begrepen worden als een verplichting gericht tot de Europese Commissie: deze moet de desbetreffende voorschriften vermelden in het schema dat per geslacht of soort moet worden opgesteld.

Het spreekt vanzelf dat een Belgische overheid die schema's, met vermelding van de desbetreffende voorschriften, moet omzetten in het interne recht. De woorden "zo nodig", in artikel 17, eerste lid, van het ontwerp, zijn eerder verwarrend, en worden beter weggelaten.

Mede gelet op de delegatie van bevoegdheid in artikel 4 van het ontwerp, zou artikel 17, eerste lid, geredigeerd kunnen worden als volgt:

"De minister kan voorschriften inzake etiketteren, waarmerken of verpakken van teeltmateriaal of van plantgoed van groentegewassen vaststellen. Die voorschriften worden opgenomen in het schema bedoeld in artikel 4."

16. In het tweede lid schrijve men "... teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen ...".

Artikel 18

17. In het eerste lid, 2/, schrijve men eveneens "... teeltmateriaal en plantgoed van groentegewassen ...".

Artikel 19

18. Volgens dit artikel kunnen, "volgens de procedure door de minister vastgesteld", bepaalde maatregelen worden genomen.

Met die bepaling wordt de omzetting beoogd van artikel 13 van richtlijn 92/33/EEG. De verwijzing, in die laatste bepaling, naar de "procedure van artikel 21" heeft betrekking op de procedure die de Europese Commissie moet volgen voor het vaststellen van de uitvoeringsmaatregelen. Ter gelegenheid van de omzetting van dat artikel 13 in het interne recht is het echter niet nodig om in een bepaalde nationale procedure te voorzien.

Het volstaat dan ook in artikel 19 van het ontwerp te schrijven "... kan de minister maatregelen nemen waardoor ...". De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

Artikel 23

19. Het eerste lid heeft betrekking op proeven en analyses die door de Europese instellingen uitgevoerd worden.

Het staat niet aan een Belgische overheid om de Europese instellingen te machtigen tot het verrichten van bepaalde handelingen. Het eerste lid moet dan ook worden weggelaten.

20. Het tweede en het derde lid hebben betrekking op proeven en analyses die in het Vlaams Gewest uitgevoerd kunnen worden. Met die bepalingen wordt de omzetting beoogd van artikel 20, lid 1, van richtlijn 92/33/EEG. Die laatste bepaling voorziet in een verplichting om dergelijke proeven en analyses uit te voeren.

Gelet op die bepaling van de richtlijn, kan artikel 23 van het ontwerp beter geredigeerd worden als volgt:

"Art. 23. Er worden proeven of analyses uitgevoerd op monsters, om na te gaan of het teeltmateriaal en het plantgoed van groentegewassen voldoen aan de voorschriften en de voorwaarden van dit besluit.

De bemonstering gebeurt volgens de methode vastgesteld door de minister."

Artikel 25

21. Paragraaf 2 van dit artikel luidt als volgt:

"§ 2. De minister kan de technische controle die in principe door de dienst wordt uitgevoerd, delegeren.

Als de technische controle gedelegeerd is, moet het controlereglement de instemming krijgen van de dienst."

De gemachtigde ambtenaar heeft verduidelijkt dat deze bepaling de minister wil machtigen om de technische controle uit te besteden aan derden. In dat geval moet het controlereglement van deze derden vooraf goedgekeurd worden door de dienst.

Artikel 25, § 2, van het ontwerp zou die bedoeling beter tot uiting moeten brengen.

Artikel 28

22. Men schrappe de woorden "betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van siergewassen", alsmede de woorden "en vervangen door dit besluit".

Artikel 30

23. Volgens de gemachtigde ambtenaar is er geen bijzondere reden om het ontworpen besluit reeds op de dag van de bekendmaking ervan in werking te doen treden.

Artikel 30 kan dan ook beter uit het ontwerp worden weggelaten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	D. ALBRECHT,	staatsraad, voorzitter,
	P. LEMMENS, B. SEUTIN,	staatsraden,
	H. COUSY, J. VELAERS,	assessoren van de afdeling wetgeving,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. R. VANDER ELSTRAETEN, eerste auditeur-wnd. afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

D. ALBRECHT