KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 38.033/3

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 van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt", 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 van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt.

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 de fruitgewassen die voor fruitteelt worden gebruikt (artikelen 4 tot 8), de voorwaarden met betrekking tot de leveranciers (artikelen 9 tot 12), de voorwaarden met betrekking tot het in handel brengen en het etiketteren van teeltmateriaal en fruitgewassen (artikelen 13 tot 18), het in derde landen geproduceerd teeltmateriaal (artikel 19), het toezicht, de controle en de sanctionering (artikelen 20 tot 25), en de gedeeltelijke opheffing van het voornoemde koninklijk besluit van 15 mei 1995 (artikel 26).

---

(1) Dit koninklijk besluit vormt, wat de fruitgewassen betreft, de omzetting van richtlijn 92/34/EEG van de Raad van 28 april 1992 betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt.

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 en de fruitgewassen. 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, § 1: 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: 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 9, § 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 13).

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

- artikel 19: 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 23: 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 overwogen worden 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 17 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 92/34/EEG van de Raad van 28 april 1992 betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor

de fruitteelt worden gebruikt, 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. Omwille van de overeenstemming met artikel 3, d, van de voornoemde richtlijn 92/34/EEG dient de laatste volzin van het eerste lid, 4°, a), te worden geredigeerd als volgt: "Basismateriaal moet rechtstreeks van prebasismateriaal afkomstig zijn of in een bekend aantal stadia vegetatief uit prebasismateriaal voortgekweekt zijn;".

9. Om dezelfde redenen schrijve men in het eerste lid, 5°, a), "die rechtstreeks uit basismateriaal zijn verkregen of in een bekend aantal stadia vegetatief uit basismateriaal zijn voortgekweekt;" (zie artikel 3, e, van de richtlijn).

10. De definitie van het begrip "leverancier" in het eerste lid, 9°, dient conform te zijn met die van artikel 3, i, van de voornoemde richtlijn 92/34/EEG. Daarom schrijve men "fruitgewassen" in plaats van "volledige planten".

Mutatis mutandis geldt deze opmerking eveneens voor artikel 8 van het ontwerp (artikel 8, lid 3, van de richtlijn), artikel 9, § 1, van het ontwerp (artikel 5, lid 1, van de richtlijn), en artikel 9, § 2, eerste lid, 4°, van het ontwerp (artikel 5, lid 2, eerste alinea, van de richtlijn).

11. In het tweede lid van artikel 3 schrijve men "virusvrij respectievelijk virusgetoetst te zijn" in plaats van "virusvrij te zijn" (zie artikel 3, h, van de richtlijn).

Artikel 5

12. 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

13. Dit artikel bevat een bijna letterlijke weergave van de tekst van artikel 14 van de voornoemde richtlijn 92/34/EEG.

Artikel 14 van de richtlijn luidt als volgt:

> "Voor het in de handel brengen van teeltmateriaal en fruitgewassen 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."

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 12, 18 en 24 van het ontwerp.

Artikel 7

14. In de laatste volzin van paragraaf 2, eerste lid, dient verwezen te worden naar artikel 15, niet naar artikel 16.

Artikel 11

15. Paragraaf 1 van dit artikel beoogt de omzetting van artikel 6, lid 1, van de voornoemde richtlijn 92/34/EEG.

Om volledig in overeenstemming te zijn met deze richtlijnbepaling, 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.

16. 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 13

17. De tweede en de derde volzin van paragraaf 3 hebben betrekking op een overgangsmaatregel die thans volledig uitgewerkt is. Het heeft geen zin die overgangsbepaling, overgenomen van artikel 9, § 3, 1°, van het voornoemde koninklijk besluit van 15 mei 1995, in het ontwerp op te nemen. De genoemde volzinnen moeten dus weggelaten worden.

18. Paragraaf 5 bepaalt dat "voor de fruitgewassen" de eisen van de officiële registratie worden vastgesteld "volgens de procedure door de minister besloten".

Met die bepaling wordt de omzetting beoogd met artikel 9, lid 5, van richtlijn 92/34/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 artikel 9, lid 5, in het interne recht is het echter niet nodig om in een bepaalde nationale procedure te voorzien.

Het volstaat dan ook in artikel 13, § 5, van het ontwerp te schrijven:

"De eisen voor de officiële registratie, bedoeld in § 2, 1°, worden vastgesteld door de minister, rekening houdend ...".

Artikel 15

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

Met die bepaling wordt de omzetting beoogd van artikel 11, tweede alinea, van richtlijn 92/34/EEG, welke bepaling luidt als volgt:

> "In het in artikel 4 bedoelde schema worden voorschriften inzake het etiketteren en/of plomberen en verpakken van het teeltmateriaal en/of de fruitgewassen opgenomen."

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 15, tweede 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 15, tweede lid, geredigeerd kunnen worden als volgt:

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

Artikel 16

20. In het eerste lid, 2°, schrijve men "... teeltmateriaal en fruitgewassen ..." in plaats van "... teeltmateriaal en gewassen ...".

Artikel 17

21. Volgens dit artikel kunnen, "volgens de procedure die de minister vaststelt", bepaalde maatregelen worden "aangenomen" (lees: genomen).

Met die bepaling wordt de omzetting beoogd van artikel 13 van richtlijn 92/34/EEG. Om de redenen die m.b.t. artikel 15, tweede lid, van het ontwerp zijn uiteengezet (opmerking 19), is het niet nodig om in een bepaalde nationale procedure te voorzien.

Het volstaat dan ook in artikel 17 van het ontwerp te schrijven "... kan de minister maatregelen nemen die ertoe strekken ...". De gemachtigde ambtenaar is het hiermee eens.

Artikel 21

22. 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.

23. 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 92/34/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 21 van het ontwerp beter geredigeerd worden als volgt:

"Art. 21. Er worden proeven of analyses uitgevoerd op monsters, om na te gaan of het teeltmateriaal en de fruitgewassen voldoen aan de voorschriften en de voorwaarden van dit besluit.

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

Artikel 23

24. 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 23, § 2, van het ontwerp zou die bedoeling beter tot uiting moeten brengen.

Artikel 26

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

Artikel 28

26. 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 28 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