KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 45.033/1/V
VAN 10 SEPTEMBER 2008

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, eerste vakantiekamer, op 28 juli 2008 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, verleng tot 15 september 2008, van advies te dienen over een voorontwerp van decreet "houdende de organisatie van coëxistentie van genetisch gemodificeerde gewassen met conventionele gewassen en biologische gewassen", heeft het volgende advies gegeven:

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 [(1)] alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

1. Artikel 2 bepaalt dat het voorontwerp tot doel heeft om enerzijds de keuzevrijheid tussen genetische gemodificeerde gewassen, conventionele en biologische gewassen op het niveau van de landbouwer toe te laten, en anderzijds om de economische schade te voorkomen die voortvloeit uit de toevallige aanwezigheid van genetisch gemodificeerde delen of planten boven de Europees toegelaten tolerantiedrempels in conventioneel of biologisch gewas.

Artikel 3 definieert een aantal termen voor de toepassing van het decreet en zijn uitvoeringsbesluiten.

In artikel 4 wordt gepreciseerd dat het decreet slechts van toepassing is op teelt en de oogst van toegelaten genetisch gemodificeerde gewassen.

Als coëxistentiemaatregel wordt bepaald dat een landbouwer slechts genetisch gemodificeerde gewassen (GGG's) mag telen indien hij o.m.:

- over een attest beschikt dat hij een opleiding rond de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen heeft gevolgd;
- de bevoegde instantie tijdig op de hoogte heeft gebracht van zijn voornemen tot de teelt van genetisch gemodificeerde gewassen;
- tijdig een schriftelijke intentieverklaring heeft overgemaakt aan de naburige landbouwers die percelen verbouwen waarvan de rand zich binnen de meldingsafstand bevinden en aan de landbouwer waarmee hij een cultuurcontract heeft afgesloten voor het betrokken perceel;

---

(1) Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder rechtsgrond de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

- landbouwers die percelen bewerken binnen de isolatieafstand, hebben het recht hiertegen bezwaar aan te tekenen bij de Commissie op basis van een gemotiveerd eigen belang;
- de eigenaars van de betreffende percelen voor de zaai of het planten tijdig schriftelijk op de hoogte brengen, evenals de medegebruikers van de door hem gebruikte machines en de betrokken loonwerkers vooraleer ze de betreffende teelthandelingen bij de GGG-teelt starten;
- eventuele andere betrokkenen (door de Vlaamse Regering voor elke plantensoort te bepalen) op de hoogte brengen (artikel 5);
- een bijdrage aan het Fonds betalen. Deze bijdrage opent de mogelijkheid om een GGG te telen of te planten met de financiële bescherming van het Fonds. Indien de betrokken landbouwers onderling een vrijwillige opkoopregeling afsluiten, moet geen bijdrage worden betaald aan het Fonds, maar staat het Fonds evenmin in voor de mogelijke economische schade (artikel 7).

Loonwerkers die teeltwerkzaamheden uitvoeren voor rekening van een GGG-teler moeten eveneens een opleiding gevolgd hebben (artikel 6, § 1).

De Vlaamse Regering bepaalt de specifieke teeltvoorwaarden per gewas (artikel 8, § 1).

De Vlaamse Regering kan op verzoek van alle betrokken landbouwers een zone gronden reserveren voor uitsluitend niet-genetisch gemodificeerde rassen (artikel 8, § 2).

Er wordt een commissie opgericht om te oordelen over bezwaarschriften en aanvragen tot schadevergoeding (artikelen 9 en 10).

Vermenging van de oogst van een perceel dat zich binnen de meldingsafstand bevindt, wordt geacht te zijn ontstaan ten gevolge van de GGG-teelt (artikel 14, § 1, eerste lid, laatste zin).

De landbouwer die economische schade lijdt zoals gedefinieerd in artikel 14, op een perceel dat gelegen is buiten de isolatieafstand, maar binnen de meldingsafstand, kan een aanvraag tot schadevergoeding indienen bij de Commissie. Bij

uitzondering kan ook voor een perceel gelegen binnen de isolatieafstand een schadevergoeding worden aangevraagd, voor zover de landbouwer een bezwaar heeft ingediend tegen de GGG-teelt en deze door de Commissie ongegrond werd verklaard (artikel 15).

Vervolgens wordt in de monitoring (artikelen 11 tot 13) en het toezicht op de naleving van het decreet voorzien (artikel 16), alsook in bestuurlijke geldboetes bij de overtreding van sommige bepalingen ervan (artikel 17).

Twee jaar na de in werking treding van het decreet, en vervolgens om de vijf jaar, moet een evaluatierapport worden voorgelegd aan het Vlaams Parlement (artikel 18).

Het decreet treedt in werking op een nog te bepalen, specifieke datum (artikel 19).

OVEREENSTEMMING MET HOGERE RECHTSNORMEN

Het ontwerp legt eisen op aan verschillende activiteiten die in de vorm van een dienst kunnen worden uitgeoefend. Zo voorziet artikel 6, § 1, dat loonwerkers die tussenbeide komen in de teelt of de oogst van een genetisch gemodificeerd gewas over een attest van opleiding moeten beschikken en zo wordt de ontleding van monsters overeenkomstig artikel 16, § 6, voorbehouden aan erkende laboratoria. In de memorie van toelichting dient dan ook te worden toegelicht in welke mate deze eisen kunnen worden verantwoord in het licht van de bepalingen van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt, waaronder zijn artikelen 15 en 16. De lidstaten controleren of de in artikel 15, lid 2, bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt.

Uit de memorie van toelichting moet blijken dat deze voorwaarden in overweging werden genomen.

Het voorliggende ontwerp is een kaderdecreet. Belangrijke aspecten van de beoogde regeling moeten nog verder worden uitgewerkt in uitvoeringsbesluiten (o.m. het bepalen van de isolatie- en de meldingsafstand, de teeltvoorwaarden, het nader bepalen van de term eigen economisch belang, enz.). De aard van de regeling zal ook in belangrijke mate afhangen van de wijze waarop de beoogde regeling in de praktijk zal worden toegepast. Zowel bij de verdere uitvoering als de toepassing van de regeling zal er nauwgezet op moeten worden toegezien dat de regeling in lijn is met de Europeesrechtelijke en grondwettelijke bepalingen, waaronder deze inzake vrij verkeer, staatssteun, bevoegdheidsverdeling, het evenredigheids- en gelijkheidsbeginsel.

Bijzondere opmerkingen

Artikel 5

Overeenkomstig artikel 5, § 3, en artikel 10, § 1, kan een bezwaar vanwege een landbouwer die geheel of gedeeltelijk binnen de isolatieafstand een perceel verbouwt, door de commissie enkel aanvaard worden wanneer hij een "eigen economisch belang" aantoont.

Hieromtrent om nadere toelichting gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

> "«Eigen» omdat een bezwaar met als reden het risico op schade bij een andere (derde) landbouwer niet mag (uiteraard is het dan aan die landbouwer zelf om te oordelen of hij een bezwaar al dan niet kan of wil indienen). «Economisch» om louter ethische bezwaren uit te sluiten en om uit te sluiten dat hobbytuinders ook aanspraak willen maken op schadevergoedingen (want in dit geval heeft het in geen geval een economische weerslag). We hebben ervoor gekozen om deze definitie niet verder vast te leggen in het decreet zelf, maar de Vlaamse Regering deze taak te geven. Zoals de Memorie van Toelichting aangeeft, denken we in de eerste plaats aan een gegrond eigen economisch belang wanneer de naburige landbouwer binnen de isolatieafstand dezelfde teelt (een niet-GGO ras uiteraard)

.../...

> wil inzaaien als de aangemelde GGO. Er wordt nog onderzocht of andere situaties in aanmerking komen en hoe de commissie andere (niet vooraf voorziene) redenen voor bezwaar moet beoordelen".

De in deze bepaling vastgelegde delegatie aan de Vlaamse Regering is overbodig. Het is immers de rechter die, in geval van betwisting, de inhoud van het begrip belang zal beoordelen en definiëren.

Artikel 7

In de reactie namens de Belgische Staat op de uitvoerig gemotiveerde mening van de Europese Commissie in het kader van de aanmelding onder richtlijn 98/34/EG valt te lezen:

> "Deze laatste mogelijkheid (GGO-teelt op geheel eigen risico) blijft in alle gevallen bestaan, omdat inderdaad zoals de Europese Commissie terecht aangaf, op geen enkele manier een verbod mag worden ingesteld dat de vrije handel van toegelaten GGO's binnen de grenzen van de Europese Unie verhindert of beperkt (Richtlijn 2001/18/EG), noch dat ze afhankelijk worden gemaakt van instemming van derden. De enige beperking die hier voorzien wordt, is zoals reeds aangegeven werd, het wegvallen van het «vangnet» van het Fonds, maar deze maatregel lijkt ons in het kader van de coëxistentie gerechtvaardigd en proportioneel".

Dit valt niet op te maken uit de tekst van artikel 7, § 1, van het ontwerp, noch uit de memorie van toelichting. Indien dit de bedoeling is van de steller van het ontwerp moet dit nader in de tekst ervan en in de memorie van toelichting worden verduidelijkt.

Indien het de bedoeling is de geïnde bijdragen evenals de bestuurlijke geldboete vermeld in artikel 17 aan het Fonds toe te wijzen, dan moet dit uitdrukkelijk en ondubbelzinnig bij decreet gebeuren. Hiertoe worden bij voorkeur de bepalingen van het decreet van 19 mei 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij in die zin aangepast.

Artikel 14

Artikel 14, § 1, lid 1, derde zin, creëert een algemeen vermoeden dat "De vermenging [van de oogst van een perceel dat zich geheel of gedeeltelijk binnen de meldingsafstand bevindt van de teelt van een genetische gemodificeerd gewas] wordt [...] geacht ontstaan te zijn tengevolge van de teelt van dit genetisch gemodificeerd gewas, tenzij echter met bewijzen kan aangetoond worden dat de teelt, van dit betreffende genetisch gemodificeerde gewas onmogelijk de oorzaak kan zijn van de vastgestelde schade", ongeacht of er sprake is van terugbetaling door het Fonds of niet. De bepaling wordt dan ook best in een afzonderlijk artikel opgenomen. Aldus wordt duidelijk gemaakt dat het vermoeden niet enkel van toepassing is op percelen die in aanmerking komen voor schadevergoeding door het Fonds (de overweging "in dit geval" creëert verwarring), een situatie die moeilijk in overeenstemming zou te brengen zijn met het gelijkheidsbeginsel, rekening houdend met het feit dat het in aanmerking komen voor vergoeding door het Fonds o.m. afhangt van de GGO-teler (zie artikelsgewijze bespreking onder artikel 7, § 1), en waarop de landbouwer die schade lijdt, dus geen vat heeft.

Artikel 17

De procedure voor het opleggen van een administratieve geldboete wordt summier geregeld. Het is beter deze in het ontwerp nader uit te werken. In elk geval moet bij decreet bepaald worden welke verweermiddelen ter beschikking staan van de betrokkene vooraleer de aangewezen ambtenaar beslist of voor de inbreuk een bestuurlijke geldboete wordt voorgesteld (artikel 17, § 1, tweede lid). Het behoort immers aan de decreetgever om deze te bepalen [(2)].

Het is eveneens beter om een duidelijke procedure in het leven te roepen met betrekking tot de invordering van de geldboete. Hier rijst de vraag of geen beroep kan worden gedaan op de in dergelijke aangelegenheden vaak gebruikte procedure van invordering door middel van een dwangbevel.

---

(2) Zie o.m. adviezen 40.951/1/V, 42.768/4 en 44.022/4.

Er moet bovendien op worden toegezien dat de voor de inbreuken bepaalde bestuurlijke geldboete in overeenstemming is met het evenredigheidsbeginsel. Dit geldt zeker voor de bestuurlijke geldboete voorzien in paragraaf 2, vierde lid, (1000 euro, vermeerderd met de opcentiemen en per hectare).

De kamer was samengesteld uit

de Heren	G. VAN HAEGENDOREN,	staatsraad, voorzitter,
	E. BREWAEYS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	G. VERBERCKMOES,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door de H. D. VAN EECKHOUTTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER, DE VOORZITTER,

G. VERBERCKMOES G. VAN HAEGENDOREN