KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 47.379/3
VAN 24 NOVEMBER 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 3 november 2009 door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering "betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt", heeft het volgende advies gegeven:

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt, te regelen.

Daartoe bepaalt het ontwerp het toepassingsgebied (artikel 1), stelt het een aantal definities vast (artikel 2), en bepaalt het de voorwaarden met betrekking tot het teeltmateriaal en de fruitgewassen (artikelen 3 en 4), de voorwaarden waaraan de leveranciers moeten voldoen (artikelen 5 en 6), de wijze waarop de aanduiding van het ras en de etikettering moet gebeuren (artikelen 7 tot 9), de mogelijkheden ter ontheffing (artikelen 10 en 11), de voorwaarden betreffende teeltmateriaal en fruitgewassen die in derde landen zijn geproduceerd (artikel 12), de controlemaatregelen (artikelen 13 tot 16) en een aantal algemene, overgangs-, straf- en slotbepalingen (artikelen 17 tot 20).

2.2. Met het ontwerp wordt de omzetting in het interne recht van het Vlaamse Gewest beoogd van richtlijn 2008/90/EG van de Raad van 29 september 2008 betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt.

Het ontworpen besluit is bedoeld om in de plaats te komen van het besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2005 houdende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt.

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden door artikel 2, § 1, 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.

Bij die bepalingen wordt de Koning (thans de Vlaamse Regering) gemachtigd onder meer 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 Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij, of door de instelling of de ambtenaar daartoe gemachtigd door die minister, (6/) de grondstoffen te onderwerpen aan een facultatieve of verplichte keuring omtrent de herkomst, de echtheid en de zuiverheid van soort en ras, en de kwaliteit.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4.1. Op grond van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen is het landbouwbeleid een aangelegenheid welke in beginsel behoort tot de bevoegdheid van de gewesten. In de voornoemde bepaling vindt het Vlaamse Gewest dan ook de bevoegdheid om een regeling ter bevordering van de kwaliteit van het teeltmateriaal en de fruitgewassen aan te nemen.

4.2.1. Een bevoegdheidsvoorbehoud dient evenwel te worden gemaakt voor artikel 6, § 2, van het ontwerp.

Artikel 6, § 2, luidt als volgt:

"§ 2. Indien op een bedrijf van een leverancier een schadelijk organisme dat in de bijlagen bij het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen voorkomt of dat in de overeenkomstig artikel 4 van dit besluit vastgestelde specifieke voorschriften wordt bedoeld, wordt aangetroffen in een hogere mate dan in die specifieke voorschriften is toegestaan, zal de leverancier dit onverwijld melden aan de bevoegde entiteit, niettegenstaande de rapportageverplichtingen uit hoofde van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen. De leverancier zal alle door deze instantie opgelegde maatregelen uitvoeren, met behoud van de toepassing van de maatregelen opgelegd krachtens het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen."

4.2.2. Hoewel de gewesten in beginsel bevoegd zijn voor het landbouwbeleid, is de federale overheid nog bevoegd 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/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980).

Op grond van de voornoemde uitzondering blijft de federale overheid bevoegd voor het regelen van het "sanitair beleid"; aan de gewesten is daarentegen overgedragen datgene wat tot het "beleid inzake de kwaliteit" behoort, althans voor zover daarbij ook geen sanitaire doelstellingen worden nagestreefd [(1)].

Het is niet duidelijk of de Vlaamse Regering met artikel 6, § 2, van het ontwerp het bevoegdheidsgebied van de federale overheid betreedt.

---

(1) 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, DOC 50 1280/3, p. 6 en 62.

Artikel 6, § 2, kan enkel worden behouden in zoverre ervan uitgegaan mag worden dat schadelijke organismen ook de kwaliteit van het teeltmateriaal en de fruitgewassen kunnen aantasten [(2)]. Bovendien mogen de maatregelen die naar aanleiding van het aantreffen van schadelijke organismen door de bevoegde entiteit in dat geval zullen worden opgelegd, enkel gericht zijn op het behoud van de kwaliteit van het teeltmateriaal en de fruitgewassen. Om nauwer aan te sluiten bij de hiervoor uiteengezette bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en om elke bevoegdheidsoverschrijding te vermijden, dient de tekst van artikel 6, § 2, op dat punt te worden gepreciseerd.

ALGEMENE OPMERKING

5. In het ontworpen besluit wordt geregeld gewag gemaakt van "de beslissingen van de instellingen van de Europese Gemeenschap" [(3)]. Het is niet duidelijk welke instellingen worden bedoeld.

Uit de verklaringen van de gemachtigde blijkt dat de voormelde beslissingen zullen worden genomen door de Europese Commissie die hiervoor zal worden bijgestaan door een permanent comité. Het verdient aanbeveling in de tekst te preciseren dat deze beslissingen zullen worden genomen door de Europese Commissie.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

6. In het eerste lid van de aanhef kan de rechtsgrond worden gepreciseerd door te verwijzen naar artikel 2, § 1, 1/, 3/, 4/ en 6/, van de aldaar vermelde wet van 11 juli 1969.

---

(2) De Raad van State, afdeling Wetgeving, beschikt niet over de wetenschappelijke kennis om dat te beoordelen.

(3) Zie de artikelen 1, § 4, tweede lid, 3, § 4, tweede lid, 4, inleidende zin, 5, § 3, 6, § 4, 7, §§ 3, 5 en 6, 10, § 2, 11, 13, § 3, en 18.

7. Gelet op de geldende wetgevingstechnische voorschriften verdient het aanbeveling de verwijzing naar het advies van de Raad van State te redigeren als volgt:

"Gelet op advies 47.379/3 van de Raad van State, gegeven op 24 november 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" [(4)].

Artikel 7

8. Luidens artikel 7, § 3, moet, voor zover mogelijk ieder ras in alle lidstaten dezelfde benaming hebben, overeenkomstig de uitvoeringsmaatregelen die door de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, vastgesteld worden overeenkomstig de beslissingen van de instellingen van de Europese Gemeenschap of, zo deze er niet zijn, overeenkomstig aanvaarde internationale richtsnoeren.

Gevraagd wat precies wordt bedoeld met "aanvaarde internationale richtsnoeren" en of deze zijn bekendgemaakt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

> "Aanvaarde internationale richtsnoeren zijn bepalingen die opgesteld zijn door intergouvernementele organisaties en waarbij de leden niet noodzakelijk tot de EU horen. In huidig geval, betreffende benamingen, wordt UPOV (Union internationale pour la Protection des Obtentions Végétales, http://www.upov.int/index_en.html) bedoeld."

Hoewel met deze bepaling de omzetting wordt beoogd van artikel 7, lid 3, van richtlijn 2008/90/EG en ook in dit lid wordt verwezen naar deze richtsnoeren, dient toch te worden opgemerkt dat dit procédé niet zonder bezwaren is.

Het gaat vooreerst om normen die niet door de constitutioneel daartoe bevoegde organen tot stand zijn gebracht, die niet zijn onderworpen aan de geldende

---

(4) *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1, formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

waarborgen bij de totstandkoming van regelgeving en die niet in het Belgisch Staatsblad of het Publicatieblad van de Europese Unie zijn bekendgemaakt.

Om enigszins aan voormelde bezwaren tegemoet te komen, zou de Vlaamse Regering minstens een vindplaats van de bedoelde richtsnoeren in het besluit moeten aangeven [(5)].

Artikel 9

9. In artikel 9, § 3, schrijve men "dit besluit" in plaats van "deze richtlijn".

Deze opmerking kan worden herhaald voor de artikelen 11, 12, § 1, en 14, § 2.

Artikel 11

10. In artikel 11 dient te worden bepaald door wie [(6)] de "maatregelen" zullen worden bepaald.

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor artikel 12, § 1.

Artikel 13

11. Luidens artikel 13, § 1, tweede volzin, heeft de bevoegde entiteit op alle redelijke tijdstippen vrije toegang tot alle delen van de bedrijven van leveranciers.

---

(5) Bijvoorbeeld op een eigen website van het Vlaamse Gewest.

(6) Logischerwijze door de Minister van Landbouw.

Met die bepaling lijkt voorbijgegaan te worden aan de beperkende voorwaarden die dienaangaande in artikel 6, vierde en vijfde lid, van de wet van 11 juli 1969 zijn bepaald en luidende:

> "In de uitoefening van hun opdracht mogen zij fabrieken, magazijnen, bergplaatsen, burelen, boten, bedrijfsgebouwen, stallen, stapelhuizen, stations, wagons, voertuigen en de in open lucht gelegen bedrijven betreden.
>
> Zij mogen de niet voor het publiek toegankelijke plaatsen vóór vijf uur 's morgens en na negen uur 's avonds slechts bezoeken met verlof van de rechter in de politierechtbank. Dit verlof is eveneens vereist voor het bezoeken van plaatsen die tot woning dienen."

Artikel 13, § 1, tweede volzin, dient bijgevolg uit het ontwerp te worden weggelaten.

Artikel 14

12. Met artikel 14 wordt de omzetting beoogd van artikel 14 van richtlijn 2008/90/EG.

12.1. Er dient te worden bepaald door wie of in opdracht van welke overheid de in artikel 14, § 1, van het ontwerp bedoelde proeven zullen worden uitgevoerd. Daartoe volstaat het om in artikel 14, § 4, bijkomend te verwijzen naar paragraaf 1.

12.2. In artikel 14, § 2, dienen de woorden "in de Europese Gemeenschap" te worden weggelaten.

12.3. Om in overeenstemming te zijn met het bepaalde in artikel 14, lid 7, van richtlijn 2008/90/EG moeten de woorden "door de bevoegde entiteit of door rechtspersonen die handelen onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde entiteit" in artikel 14, § 4, van het ontwerp vervangen worden door de woorden "door de bevoegde entiteit of door de bevoegde overheid van een andere lidstaat, of door rechtspersonen die handelen onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde entiteit of van die van de bevoegde overheid van een andere lidstaat".

De kamer was samengesteld uit

de Heren	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	J. SMETS, B. SEUTIN,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

Het verslag werd uitgebracht door Mevr. G. SCHEPPERS, auditeur.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS P. LEMMENS