

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 47.611/3  
VAN 12 JANUARI 2010

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 17 december 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 de organisatie van de fokkerij van voor de landbouw nuttige huisdieren", 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 <sup>(1)</sup>, 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 strekt ertoe de organisatie van de fokkerij van runderen, varkens, paardachtigen, schapen, geiten en andere diersoorten, namelijk hertachtigen, pluimvee, loopvogels en konijnen, te regelen.

2.2. De inhoud van het ontwerp kan worden samengevat als volgt.

In de titels I en II worden respectievelijk een aantal begrippen gedefinieerd die verder in het ontwerp worden gebruikt en het toepassingsgebied van het ontwerp bepaald.

Titel III handelt over de erkenning van verenigingen, organisaties en ondernemingen. Verenigingen, organisaties en/of ondernemingen die stamboeken of registers bijhouden, coördinerende taken in de fokkerij opnemen of die een vereenvoudigd beheer voeren voor de fokkerij, moeten zijn erkend of kunnen worden erkend, naargelang het geval, overeenkomstig de voorwaarden bepaald in het ontwerp.

De titels IV, V en VI regelen respectievelijk de opname van dieren in een stamboek of een register, de uitvoering van prestatieonderzoeken, de berekening van fokwaardeschattingen en de beoordeling van de fokwaarde, en de toelating van de fokdieren tot de voortplanting.

---

<sup>(1)</sup> Binnen de termijn welke hem voor het geven van zijn advies wordt toegemeten, kan de Raad van State geen waarborg bieden omtrent de overeenstemming van de ontworpen regeling met de ter zake geldende uitgebreide Europese regelgeving.

Titel VII bevat voorschriften betreffende de opmaak en de uitreiking van stamboekcertificaten, certificaten voor hybride fokvarkens en sperma, eicellen en embryo's van hybride fokvarkens, het vereenvoudigd document voor dieren uit register en dekcificaten.

In titel VIII wordt bepaald dat voor het winnen of opslaan van sperma, eicellen en embryo's van runderen, varkens, paardachtigen, schapen en geiten, met het oog op het in de handel brengen ervan onder de vorm van een verkoop, een bezit met het oog op een verkoop, een aanbieding voor verkoop, en (lees: evenals met het oog op) iedere beschikbaarheidstelling, levering of overdracht aan derden tegen of zonder vergoeding, met het oog op gebruik, een erkenning is vereist. De erkenningsvoorwaarden worden vastgesteld.

In titel IX worden de voorwaarden vastgesteld voor de deelname aan wedstrijden voor paardachtigen.

In titel X wordt bepaald dat de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister), subsidies kan toekennen aan verenigingen en organisaties die erkend zijn om stamboeken bij te houden, om coördinerende taken op te nemen in de fokkerij en om het voeren van een vereenvoudigd beheer. In titel XI wordt bepaald dat aan diezelfde erkende verenigingen en organisaties de minister gebouwen en gronden ter beschikking kan stellen of verhuren.

Titel XII regelt het toezicht op de naleving van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt.

Ten slotte bevatten de titels XIII, XIV en XV respectievelijk wijzigingsbepalingen, overgangsbepalingen en slotbepalingen.

3.1. De rechtsgrond voor de meeste bepalingen van het ontworpen besluit wordt in de eerste plaats geboden door de artikelen 1 en 1bis van de wet van 20 juni 1956 betreffende de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren.

Daarnaast wordt voor sommige bepalingen van het ontworpen besluit bijkomend rechtsgrond geboden door de artikelen 3, § 1, en 5, eerste lid, van de wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten.

3.2. In de aanhef wordt ook verwezen naar artikel 12, derde lid, van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, als bepaling die rechtsgrond biedt.

Vermoedelijk beroepen de stellers zich op deze bepaling om rechtsgrond te bieden voor artikel 48 van het ontworpen besluit waarbij voorzien wordt in een subsidie aan bepaalde verenigingen en organisaties.

Artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit, kan op zich echter geen rechtsgrond bieden voor een bepaling die in een subsidie voorziet. De eerstgenoemde bepaling kan enkel rechtsgrond bieden voor het toekennen van een subsidie als ze kan worden gelezen in samenhang met een speciale bepaling in de algemene uitgavenbegroting die de aard van de subsidie preciseert. Bovendien kan zulk een begrotingsbepaling slechts als rechtsgrond worden ingeroepen voor een regeling met betrekking tot het begrotingsjaar waarvoor die begrotingsbepaling geldt.

De rechtsgrond voor artikel 48 van het ontworpen besluit kan evenwel worden gevonden in artikel 1, § 3, 7/, van de voornoemde wet van 20 juni 1956 waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd de fokkerij te organiseren door steun te verlenen voor het in deze wet gestelde doel.

De verwijzing naar artikel 12, derde lid, van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit dient bijgevolg uit de aanhef te worden weggelaten.

3.3. Voor enkele bepalingen van het ontworpen besluit ontbreekt evenwel de noodzakelijke rechtsgrond.

3.3.1. Luidens artikel 51 kunnen de al betaalde voorschotten worden teruggevorderd als de vereniging of de organisatie zich onttrekt aan controle.

De artikelen 1 en 1bis van de voornoemde wet van 20 juni 1956 bevatten geen delegatie aan de Vlaamse Regering om af te wijken van de terugvorderingsregeling vervat in de artikelen 55 tot 58 van de gecoördineerde wetten op de Rijkscomptabiliteit (en zouden overigens zulk een machtiging ook niet kunnen bevatten). De Vlaamse

Regering wordt enkel gemachtigd tot het verlenen van steun en om de voorwaarden te bepalen waaraan moet zijn voldaan om die steun te verkrijgen.

3.3.2. In artikel 53, tweede lid, wordt bepaald dat de erkende verenigingen en organisaties van fokkers, de erkende ondernemingen en de erkende centra aan de ambtenaren van de afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling van het departement Landbouw en Visserij toegang moeten verlenen tot alle plaatsen waar activiteiten worden uitgevoerd in het kader van het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, en dat zij alle gevraagde informatie ter beschikking moeten stellen.

Noch de voornoemde wet van 20 juni 1956, noch de voornoemde wet van 28 maart 1975 bevatten een machtiging aan de Vlaamse Regering om de toegang tot alle plaatsen waar activiteiten worden uitgevoerd in het kader van het ontworpen besluit te regelen en om in dwangmaatregelen te voorzien. Bovendien dient te worden opgemerkt dat deze aangelegenheid reeds wordt geregeld in artikel 5, vijfde tot achtste lid, van de wet van 28 maart 1975.

#### ALGEMENE OPMERKING

4. In het ontwerp wordt geregeld verwezen naar Europese richtlijnen en beschikkingen in plaats van naar het interne recht waarbij deze Europese regelgeving is omgezet.

Bij wijze van voorbeeld kan voor de verwijzing naar richtlijnen worden verwezen naar artikel 10 (richtlijn 2008/73/EG <sup>(2)</sup>), artikel 30, § 1 (richtlijn 94/28/EG <sup>(3)</sup>),

---

<sup>(2)</sup> Richtlijn 2008/73/EG van de Raad van 15 juli 2008 tot vereenvoudiging van de procedures voor het opstellen en publiceren van lijsten met informatie op veterinaire en zoötechnisch gebied en tot wijziging van de richtlijnen 64/432/EEG, 77/504/EEG, 88/407/EEG, 88/661/EEG, 89/361/EEG, 89/556/EEG, 90/426/EEG, 90/427/EEG, 90/428/EEG, 90/429/EEG, 90/539/EEG, 91/68/EEG, 91/496/EEG, 92/35/EEG, 92/65/EEG, 92/66/EEG, 92/119/EEG, 94/28/EG en 2000/75/EG, beschikking 2000/258/EG en de richtlijnen 2001/89/EG, 2002/60/EG en 2005/94/EG.

<sup>(3)</sup> Richtlijn 94/28/EG van de Raad van 23 juni 1994 tot vaststelling van de beginselen inzake de zoötechnische en genealogische voorschriften voor de invoer uit derde landen van dieren, alsmede van sperma, eicellen en embryo's en tot wijziging van richtlijn 77/504/EEG betreffende raszuivere fokrunderen.

en artikel 53, eerste lid (richtlijn 89/608/EEG <sup>(4)</sup>), en voor de verwijzing naar beschikkingen naar artikel 14, § 2 (beschikking 92/353/EEG <sup>(5)</sup>), artikel 16, eerste lid (beschikking 84/247/EEG <sup>(6)</sup>), en artikel 22, eerste lid (beschikking 90/254/EEG <sup>(7)</sup>).

De techniek van "regeling door verwijzing" naar voorschriften van richtlijnen is om wetgevingstechnische redenen ontoelaatbaar. Uit de kenmerken van een EU-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.

Bijgevolg dienen de verwijzingen naar de richtlijnen te worden vervangen door verwijzingen naar de internrechtelijke voorschriften waarmee die richtlijnen in het interne recht werden omgezet. Mochten die richtlijnbevestigingen nog niet zijn omgezet, dan dienen de bedoelde voorschriften ervan in het ontwerp zelf te worden overgenomen.

Deze opmerking kan, *mutatis mutandis*, worden herhaald voor de artikelen van het ontwerp waarbij wordt verwezen naar beschikkingen die vanwege de lidstaten een verdere uitvoering behoeven.

De stellers dienen het ontwerp op deze punten dan ook aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

---

<sup>(4)</sup> Richtlijn 89/608/EEG van de Raad van 21 november 1989 betreffende wederzijdse bijstand tussen de administratieve autoriteiten van de lidstaten en samenwerking tussen deze autoriteiten en de Commissie, met het oog op de juiste toepassing van de veterinaire en zoötechnische wetgeving.

<sup>(5)</sup> Beschikking 92/353/EEG van de Commissie van 11 juni 1992 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van organisaties en verenigingen die stamboeken voor geregistreerde paardachtigen bijhouden of aanleggen.

<sup>(6)</sup> Beschikking 84/247/EEG van de Commissie van 27 april 1984 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van organisaties of verenigingen van veefokkers die stamboeken voor raszuivere fokrunderen bijhouden of instellen.

<sup>(7)</sup> Beschikking 90/254/EEG van de Commissie van 10 mei 1990 tot vaststelling van de criteria voor de erkenning van organisaties en verenigingen van fokkers die stamboeken voor raszuivere fokschape en -geiten bijhouden of instellen.

### BIJZONDERE OPMERKINGEN

#### Aanhef

5. Overeenkomstig hetgeen betreffende de rechtsgrond voor het ontworpen besluit is opgemerkt (opmerkingen 3.1 en 3.2), kan in het eerste lid van de aanhef de rechtsgrond worden gepreciseerd door te verwijzen naar de artikelen 1 en 1bis van de erin vermelde wet van 20 juni 1956 en dient het tweede lid van de aanhef te worden aangevuld met een verwijzing naar artikel 5, eerste lid, van de erin vermelde wet van 28 maart 1975.

6. Nog rekening houdend met hetgeen betreffende de rechtsgrond is opgemerkt (opmerking 3.2), dient het derde lid van de aanhef te worden weggelaten.

7. Aangezien de in het zeventiende tot het eenentwintigste lid van de aanhef vermelde ministeriële besluiten geen reglementaire besluiten zijn en deze bovendien niet worden opgeheven door het ontworpen besluit, dienen deze leden uit de aanhef te worden weggelaten.

8. 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 47.611/3 van de Raad van State, gegeven op 12 januari 2010, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" <sup>(8)</sup>.

-----

---

<sup>(8)</sup> *Beginnelen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, nr. 36.1 en formule F 3-5-2, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State ([www.raadvst-consetat.be](http://www.raadvst-consetat.be)).

De kamer was samengesteld uit

|          |                          |                                          |
|----------|--------------------------|------------------------------------------|
| de Heren | P. LEMMENS,              | kamervoorzitter,                         |
|          | J. SMETS,<br>B. SEUTIN,  | staatsraden,                             |
|          | H. COUSY,<br>J. VELAERS, | assessoren van de<br>afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,          | griffier.                                |

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

P. LEMMENS