

KONINKRIJK BELGIË

-----

ADVIES 49.664/3  
VAN 24 MEI 2011

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE

-----

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 10 mei 2011 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 ministerieel besluit “tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement voor de productie van pootaardappelen”, 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.

\*

\*      \*

### BEVOEGDHEID

2. Het keurings- en certificeringsreglement voor de productie van pootaardappelen, tot vaststelling waarvan het ontworpen besluit strekt, bevat een aantal fytosanitaire maatregelen of bepalingen die daarmee samenhangen.

In dat verband dient te worden verwezen naar advies 47.804/VR/3 van 23 maart 2010 <sup>1</sup> waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdend in verenigde kamers, het volgende heeft opgemerkt:

“3.1. Op grond van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen zijn de gewesten bevoegd voor het landbouwbeleid, onverminderd de federale bevoegdheid voor bepaalde aangelegenheden. Te dezen is artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van die bijzondere wet relevant. Volgens die bepaling behoort ‘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’ tot de bevoegdheid van de federale overheid. Overigens is de federale overheid op grond van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 2°, van de bijzondere wet ook bevoegd voor ‘de normering en de daarop toepasbare controle inzake de diergezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen’.

---

<sup>1</sup> Advies 47.804/VR/3 van 23 maart 2010 over een ontwerp van koninklijk besluit tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen. In dezelfde zin advies 47.815/VR/3 van 23 maart 2010 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 22 juni 2010 besluit betreffende de bestrijding van het aardappelcysteaaltje en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen en advies 47.854/VR van 23 maart 2010 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 april 2010 betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt.

De Raad van State heeft er in het verleden steeds op gewezen dat inzake landbouw de federale overheid bevoegd is voor het 'sanitaire beleid' en dat aan de gewesten daarentegen het 'beleid inzake de kwaliteit' is overgedragen, althans voor zover daarbij ook geen sanitaire doelstellingen worden nagestreefd<sup>2</sup>.

Het onderzoek van een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de bestrijding van het aardappelcysteaaltje en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen, waarover de Raad van State heden advies 47.815/VR/3 geeft, brengt hem ertoe om de tot dusver door de afdeling Wetgeving gevolgde adviespraktijk aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

3.2. In de bijzondere wet van 8 augustus 1980 wordt niet nader bepaald wat onder de 'veiligheid van de voedselketen' moet worden verstaan.

Zoals blijkt uit de toelichting die de gemachtigden aan de Raad van State hebben verstrekt, kan aan die omschrijving een enge of een ruime draagwijdte worden gegeven. In een enge zin zou de 'veiligheid van de voedselketen' betrekking kunnen hebben op maatregelen die genomen worden om ervoor te zorgen dat de elementen die voorkomen in de voedselketen geen ziekten bij de mens kunnen veroorzaken. In een ruime zin zou de term ook betrekking kunnen hebben op maatregelen die genomen worden om vanuit een sanitair oogpunt de kwaliteit van de planten en de dieren te verzekeren, los van de vraag of de ziekten waaraan de planten of de dieren lijden of zouden kunnen lijden al dan niet van aard zijn om ziekten bij de mens te veroorzaken.

Nu de tekst van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 voor uiteenlopende interpretaties vatbaar is, dient gezocht te worden naar de bedoeling van de bijzondere wetgever, zoals die kan worden afgeleid uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen, waarbij onder meer artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is vervangen.

3.3. In de tekst van het aan de Raad van State voorgelegde voorontwerp van bijzondere wet werd nog geen gewag gemaakt van de 'veiligheid van de voedselketen'. Volgens het voorontwerp zou de federale overheid inzake planten bevoegd blijven voor 'de normering en de daarop toepasselijke controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid'. Inzake dieren zou zij bevoegd blijven voor 'de normering en de daarop toepasselijke controle inzake de diergezondheid, het dierenwelzijn en de kwaliteit van de dierlijke producten met het oog op het beschermen van de volksgezondheid'<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Zie m.b.t. de afbakening van de federale bevoegdheid en die van de gewesten inzake het landbouwbeleid, onder meer advies 32.043/1/V van 26 juli 2001 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 16 november 2001 houdende het toevertrouwen van bijkomende opdrachten aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen, advies 35.517/3 van 27 mei 2003 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 oktober 2003 houdende het toevertrouwen aan de Gewesten van de uitvoering van bepaalde taken die tot de bevoegdheid van het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen behoren, en advies 38.398/3 van 31 mei 2005 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen.

<sup>3</sup> Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Voorontwerp van wet, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 39.

In zijn advies over dat ontwerp suggereerde de Raad van State de aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid op een andere manier te bepalen:

‘De bevoegdheid van de federale overheid hangt aldus mede af van het doel dat deze met een bepaalde maatregel wil bereiken: dat doel moet bestaan in het beschermen van de volksgezondheid.

De ervaring leert dat het omschrijven van bevoegdheden in functie van doelstellingen tot interpretatieproblemen aanleiding geeft. Dit is te dezen des te meer het geval, nu 'het beschermen van de volksgezondheid' een vage uitdrukking is.

De Raad van State stelt overigens vast dat in de memorie van toelichting een enigszins andere omschrijving gegeven wordt van de domeinen waarvoor de federale overheid bevoegd blijft. In de memorie van toelichting wordt immers gesteld dat de federale overheid bevoegd blijft 'voor de aangelegenheden die [haar] toelaten een optimaal [sanitair] beleid te voeren via het Federaal Agentschap voor de veiligheid van de voedselketen'. Als dat inderdaad de bedoeling is van de stellers van het ontwerp, kan in het ontworpen artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1. en 2. (lees: 1° en 2°), beter verwezen worden naar de maatregelen die vereist zijn voor het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen, dan naar de bescherming van de volksgezondheid’<sup>4</sup>.

De regering is op die laatste suggestie ingegaan. In het bij de Senaat ingediende ontwerp wordt de federale bevoegdheid omschreven met verwijzing naar ‘het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen’. In de memorie van toelichting wordt hierbij opgemerkt dat de federale overheid bevoegd blijft voor de aangelegenheden die haar moeten toelaten ‘een optimaal sanitair beleid te voeren via het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen’, en dat die federale bevoegdheid betrekking heeft op ‘de normering, de op deze normen toepasbare controle en het opleggen van sanitaire, fytosanitaire, veterinaire of kwalitatieve criteria voor grondstoffen, dieren, planten en dierlijke en plantaardige producten’. In dit verband wordt voorts het voorzorgsbeginsel ter sprake gebracht: ‘Ingevolge het voorzorgsprincipe dat inzake volksgezondheid prevaleert en teneinde een doeltreffend sanitair beleid te kunnen voeren, geldt deze federale bevoegdheid ongeacht of de ziekte momenteel al dan niet erkend wordt als schadelijk voor de mens.’ De aan de gewesten overgedragen bevoegdheid omvat, gelet op het voorgaande, ‘de tot [dan] toe federale bevoegdheid [...] inzake normering en de daarop toepasselijke controle die tot doel heeft de kwaliteit van grondstoffen, dieren, planten, dierlijke en plantaardige producten en de plantaardige sector te verbeteren zonder sanitaire doeleinden na te streven’<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Voetnoot 3 uit het geciteerde advies: Advies 31.226/VR van 20 februari 2001, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 47.

<sup>5</sup> Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 14-15.

In de verdere bespreking van het ontwerp is benadrukt dat aan de gewesten het beleid inzake de kwaliteit werd overgedragen, en dat de federale overheid bevoegd bleef voor het sanitaire beleid (in de Nederlandse tekst soms ook het gezondheidsbeleid genoemd)<sup>6</sup>. Inzake planten kwam die bevoegdheidsverdeling er concreet op neer dat de gewesten bevoegd werden gemaakt voor wat in 2001 volgens de algemene uitgavenbegroting behoorde tot het domein 'teeltmateriaal' van het Bestuur voor de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige sector (DG 4) van het toenmalige federale ministerie van Landbouw, terwijl de federale overheid bevoegd bleef voor wat behoorde tot het domein 'plantenbescherming' van dat bestuur<sup>7</sup>.

Ook op het voorzorgsbeginsel is tijdens de verdere bespreking nader ingegaan. Er is opgemerkt dat de ervaring heeft geleerd 'dat het niet eenvoudig is te bepalen of een materie de hele voedselketen of de veiligheid van de verbruikers kan treffen', en dat de regering daarom 'voorrang geeft aan een globale aanpak en de nadruk legt op alle materies van de federale overheid, die bevoegd is voor de bescherming van de volksgezondheid'. Het voorzorgsbeginsel houdt ook in 'dat een eenvormig beleid moet worden gevoerd, met name voor de materies die zowel het gezondheidsbeleid (overschotten, gevolgen voor de voedselketen en de gezondheid,<sup>8</sup>) als de kwalitatieve aanpak betreffen (prestatie van het product, ...) zoals bij pesticiden'<sup>9</sup>.

Gevraagd naar de betekenis van het begrip 'veiligheid van de voedselketen' heeft de regering verklaard dat het gaat om het geheel van 'dierlijke en plantaardige elementen die een rol spelen in het voedingsproces van de mens'<sup>9</sup>. In die optiek 'is het criterium 'gezondheid' niet beperkt tot de veiligheid van het vlees'<sup>10</sup> voor de mens, maar houdt het tevens in dat gelet moet worden op de gezondheid van het vlees (in het algemeen) of van de planten, als elementen van de voedselketen'<sup>11</sup>.

3.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling is geweest van de bijzondere wetgever om het 'beleid inzake de kwaliteit' over te dragen aan de gewesten, en om aan de federale overheid de bevoegdheid inzake het 'sanitaire beleid' voor te behouden.

<sup>6</sup> Voetnoot 5 uit het geciteerde advies: Zie i.h.b. de verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/7, p. 5.

<sup>7</sup> Voetnoot 6 uit het geciteerde advies: Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 151.

Inzake dieren werden de bevoegdheden eveneens verdeeld op grond van de criteria vervat in de algemene uitgavenbegroting: de gewesten werden bevoegd gemaakt voor wat volgens de algemene uitgavenbegroting behoorde tot het domein "kwaliteit van de dieren" van het Bestuur voor diergezondheid en de kwaliteit van de dierlijke producten (DG 5) van het toenmalige federale ministerie van Landbouw, terwijl de federale overheid bevoegd bleef voor wat behoorde tot het domein "veterinaire diensten" van dat bestuur (pp. 151-152).

<sup>8</sup> Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 6. In dezelfde zin ook pp. 152-153; verklaring door de Minister van Ambtenarenzaken en Modernisering van de Openbare Besturen, verslag namens de commissie van de Kamer, *Parl. St.*, Kamer, 2000-2001, nr. 50-1280/3, p. 6.

<sup>9</sup> Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 151.

<sup>10</sup> Voetnoot 9 uit het geciteerde advies: Lees: veiligheid van het vlees of van de planten.

<sup>11</sup> Voetnoot 10 uit het geciteerde advies: Verklaring door de Vice-Eerste Minister en Minister van Buitenlandse Zaken, verslag namens de commissie van de Senaat, aangehaald, p. 151.

De aldus omschreven afbakening van de respectieve bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid staat niet met zoveel woorden in de bijzondere wet. Ze is het gevolg van de zeer ruime opvatting van het voorzorgsbeginsel die de bijzondere wetgever hanteerde toen hij het criterium van de 'veiligheid van de voedselketen' in de bijzondere wet inschreef. Aangezien het volgens de wetgever niet mogelijk was om met zekerheid te bepalen of een planten- of dierenziekte een gevaar kon inhouden voor de volksgezondheid, is ervoor geopteerd om aan de federale overheid de mogelijkheid te bieden om ten aanzien van planten- en dierenziekten een doeltreffend en globaal sanitair beleid te voeren, 'ongeacht of de ziekte momenteel al dan niet erkend wordt als schadelijk voor de mens'<sup>12</sup>. Er is geen uitzondering gemaakt voor ziekten waarvan, volgens de stand van de wetenschap, redelijkerwijze mag worden aangenomen dat ze enkel gevolgen heeft voor de kwaliteit van de plantaardige of dierlijke producten, niet voor de gezondheid van de mens. Zoals door de gemachtigden aan de Raad van State is uitgelegd, kan overigens niet uitgesloten worden dat de wetenschappelijke inzichten op dit punt evolueren.

Zoals uit de tekst van artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1° (en 2°), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 blijkt, is de bevoegdheid van de federale overheid bovendien omschreven in termen van doelstellingen. Maatregelen met een sanitair of fytosanitair oogmerk behoren tot de bevoegdheid van de federale overheid. Het gaat dan in het bijzonder om maatregelen die, wat planten en plantaardige producten betreft, gericht zijn op het bestrijden van schadelijke organismen, meer bepaald op het voorkomen van het invoeren of een verdere verspreiding ervan. De omstandigheid dat dergelijke fytosanitaire maatregelen ook de kwaliteit ten goede komen, doet aan de bevoegdheid van de federale overheid geen afbreuk. Omgekeerd zijn ook de gewesten bevoegd om ten aanzien van schadelijke organismen bepaalde maatregelen te nemen, maar die maatregelen mogen dan enkel gericht zijn op het behoud of de verbetering van de kwaliteit; ze mogen dus niet van fytosanitaire aard zijn."

Gelet op hetgeen in het genoemde advies werd opgemerkt omtrent de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten, dient het als bijlage bij het ontwerp gevoegde keurings- en certificeringsreglement op verschillende punten te worden herwerkt.

#### ALGEMENE OPMERKING

3. Het bij het ontwerp gevoegde keurings- en certificeringsreglement bevat een aantal bepalingen die de delegatie te buiten gaan die in de artikelen 21 en 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende de reglementering van de handel in en de keuring van pootaardappelen aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) is vervat, maar welke uitvoering geven aan andere in dat besluit opgenomen delegaties. Zo bijvoorbeeld geven de bepalingen betreffende de indeling in klassen uitvoering aan artikel 8 van dat besluit, de bepalingen betreffende het verlenen van toestemming tot het in de

---

<sup>12</sup> Voetnoot 11 uit het geciteerde advies: Memorie van toelichting, aangehaald, p. 14.

handel brengen in afwijking van artikel 3, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 uitvoering aan artikel 10, tweede lid, van dat besluit, en geven sommige bepalingen betreffende de verpakking, de etikettering en de certificaten uitvoering aan de artikelen 13, § 2, en 15 van dat besluit. Omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid dienen zulke bepalingen in één of meerdere afzonderlijke ministeriële besluiten te worden ondergebracht in plaats van in een keurings- en certificeringsreglement.

Daarenboven kan de rechtsgrond van sommige bepalingen van de bij het ontwerp gevoegde bijlage in twijfel worden getrokken, zo bijvoorbeeld van een aantal bepalingen betreffende de certificaten, de sluiting en de in- en uitvoer van pootgoed. De stellers van het ontwerp dienen de bijlage bij het ontwerp ook op dit vlak aan een nieuw onderzoek te onderwerpen.

#### ONDERZOEK VAN DE TEKST

##### Aanhef

4. In het eerste lid van de aanhef dient de vermelding van het opschrift van de wet van 11 juli 1969 te worden vervolledigd door de woorden "bestrijdingsmiddelen en de" in te voegen tussen de woorden "betreffende de" en "grondstoffen voor". De wijziging aan dat opschrift die bij de wet van 1 maart 2007 houdende diverse bepalingen (III) is aangebracht, dateert immers van na de principiële bevoegdheidstoewijzing aan de gewesten van het landbouwbeleid bij de bijzondere wet van 13 juli 2001 houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen. Zij geldt dus niet in de mate dat de wet van 11 juli 1969 betrekking heeft op gewestelijke bevoegdheden.

5. De gemachtigde is het ermee eens dat de verwijzing, in het eerste lid van de aanhef, naar artikel 7, eerste lid, 1°, van de wet van 11 juli 1969 dient te worden weggelaten. Die bepaling biedt immers geen rechtsgrond voor artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007, dat zelf rechtsgrond biedt voor het vaststellen door de minister van een keurings- en certificeringsreglement voor de productie van poot aardappelen.

6. In het rechtsgrond biedende artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 wordt bepaald dat de minister het erin bedoelde keurings- en certificeringsreglement vaststelt op voorstel van de bevoegde entiteit<sup>13</sup>. Aan de aanhef dient een lid te worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het vervullen van dat vormvereiste, met vermelding van de datum van het voorstel van de bevoegde entiteit.

### Bijlage

7. Luidens de tekst die is opgenomen onder hoofdstuk 12 van de bij het ontwerp gevoegde bijlage brengt elke wijziging, aangebracht aan de normen en de voorschriften van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 (waarvan artikel 21 rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit) een ambtshalve aanpassing van het keurings- en certificeringsreglement van pootaardappelen met zich mee.

Ofwel wordt met deze bepaling louter in herinnering gebracht dat lagere rechtsnormen ten gevolge van wijzigingen in hogere rechtsnormen aanpassing kunnen behoeven, maar dan is de bepaling geheel overbodig en niet-normatief, en dient ze te vervallen.

Ofwel heeft de bepaling die draagwijdte dat automatisch wijzigingen in dat reglement worden geacht tot stand te zijn gekomen wanneer uit de wijziging van de hogere rechtsnorm (*in casu* het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007) voortvloeit dat ook het genoemde reglement dient te worden gewijzigd. In dat geval strijdt de bepaling met de beginselen van rechtszekerheid en kenbaarheid van de regelgeving en met de regels inzake de bekendmaking van normen, en dient ze eveneens te worden weggelaten.

-----

---

<sup>13</sup> Namelijk het Agentschap voor Landbouw en Visserij van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij.

De kamer was samengesteld uit

|          |                     |                                     |
|----------|---------------------|-------------------------------------|
| de Heren | J. SMETS,           | staatsraad, voorzitter,             |
|          | B. SEUTIN,          |                                     |
|          | J. VAN NIEUWENHOVE, | staatsraden,                        |
|          | H. COUSY,           | assessor van de afdeling Wetgeving, |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS,     | griffier.                           |

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS