

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 51.095/3
VAN 3 APRIL 2012

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

DE RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 15 maart 2012 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 wijziging van het ministerieel besluit van 21 juni 2010 tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement van zaaizaden van landbouw- en groentegewassen’, 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 beperkt tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de voorgeschreven vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerpbesluit strekt tot het aanbrengen van een aantal wijzigingen in het ministerieel besluit van 21 juni 2010 ‘tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement van zaaizaden van landbouw- en groentegewassen’. Die wijzigingen betreffen enerzijds de toevoeging van twee nieuwe bijlagen, de ene betreffende de specifieke voorwaarden en normen waaraan het zaaizaad van vezelvlas bij keuring en certificering dient te voldoen, de andere betreffende de specifieke voorwaarden en normen waaraan het zaaizaad van groenten en van cichorei voor de industrie bij keuring en certificering dient te voldoen. Anderzijds worden wijzigingen aangebracht in bijlage 1 bij het genoemde besluit en worden twee ministeriële besluiten opgeheven.

3. Voor de invoering van de genoemde nieuwe bijlagen kan (een rechtstreekse) rechtsgrond worden gevonden in respectievelijk artikel 23 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 ‘houdende reglementering van de handel in en de keuring van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen’ en in artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering 16 december 2005 ‘houdende de reglementering van de handel in en van de keuring van groentezaad en zaad van cichorei voor de industrie’. Hetzelfde geldt voor de opheffing van de bestaande ministeriële besluiten van 21 december 2001 ‘tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement van zaaizaden van oliehoudende planten en vezelgewassen’, enerzijds, en ‘tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement van zaaizaden van groenten en van cichorei voor de industrie’, anderzijds.

Het ontwerp strekt evenwel ook tot het aanbrengen van wijzigingen aan bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 21 juni 2010, die algemene bepalingen bevat betreffende het keurings- en certificeringsreglement van zaaizaden van landbouw- en groentegewassen. Voor die wijzigingen wordt niet enkel rechtsgrond geboden door het genoemde artikel 23 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 en het genoemde artikel 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005, maar ook door de rechtsgrond biedende artikelen voor het vaststellen van keurings- en certificeringsreglementen van andere zaaizaden van

landbouw- en groentegewassen, zijnde artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 2005 ‘houdende reglementering van de handel in en de keuring van zaaizaad van groenvoedergewassen’, artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 ‘houdende de reglementering van de handel in en de keuring van zaaigranen’ en artikel 24 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 ‘houdende de reglementering van de handel in en de keuring van bietenzaad van landbouwvrassen’.

In die artikelen wordt, telkens voor het betrokken zaadtype, aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid opgedragen om op voorstel van de bevoegde entiteit, zijnde het Agentschap voor Landbouw en Visserij van het Vlaams ministerie van Landbouw en Visserij, een keurings- en certificeringsreglement vast te stellen.

De genoemde artikelen uit de besluiten van de Vlaamse Regering die rechtstreeks rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’.

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

4. In het ontworpen onderdeel 5.5 van bijlage 1 bij het ministerieel besluit van 21 juni 2010 wordt verwezen naar de kwantitatieve beperkingen die zijn opgenomen in artikel 15 van het ministerieel besluit van 2 juni 2009 ‘tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen in de landbouw die zich op natuurlijke wijze hebben aangepast aan de lokale en regionale omstandigheden en die door genetische erosie worden bedreigd, en voor het in de handel brengen van zaaizaad en pootaardappelen van die landrassen en rassen’.

Met betrekking tot de in artikel 15, § 3, van dat besluit vermelde regionale coëfficiënt dient te worden herinnerd aan de volgende opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 46.383/3 van 28 april 2009¹ heeft gemaakt:

“In artikel 15 van het ontwerp wordt gewag gemaakt van een regionale coëfficiënt, en wordt bepaald hoe die berekend moet worden. De vraag rijst of de Vlaamse overheid wel bevoegd is om éénzijdig te bepalen hoe een dergelijke coëfficiënt moet worden berekend.

De gemachtigde, hierover ondervraagd, heeft het volgende geantwoord:

¹ Advies over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 2 juni 2009.

‘De bepaling van de 'regionale coëfficiënt' is het resultaat van een informeel overleg met de analoge dienst in Wallonië; er is vertrokken van het idee dat de kwantitatieve beperking die in de richtlijn (artikel 14) vastgelegd is in België pro rata moet verdeeld worden. De Permanente Werkgroep van de ICLB heeft zowel bij het Vlaams ontwerp als bij de Waalse omzetting (vergadering van 23/10/2008) hierop geen commentaar geleverd. Idealiter zou deze visie in een interregionaal samenwerkingsakkoord moeten worden bekrachtigd.’

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen besluit, in zoverre het voorziet in een regionale coëfficiënt, slechts doorgang kan vinden nadat hierover een samenwerkingsakkoord is gesloten. Het ontwerp is op dit vlak dan ook op zijn minst voorbarig.”

In hetzelfde onderdeel 5.5 wordt ook nog verwezen naar de kwantitatieve beperkingen die zijn vastgelegd in artikel 16 van het ministerieel besluit van 2 december 2010 ‘tot vaststelling van bepaalde afwijkingen voor de toelating van landrassen en rassen van groenten die van oudsher op bepaalde plaatsen en in bepaalde gebieden worden gekweekt en die door genetische erosie worden bedreigd, en van groenterassen die geen intrinsieke waarde hebben voor de commerciële productie van gewassen, maar die ontwikkeld zijn voor teelt onder bijzondere omstandigheden, en voor het in de handel brengen van zaaizaad van die landrassen en rassen’. In verband met dat artikel dient te worden herinnerd aan de volgende opmerking die de Raad van State, afdeling Wetgeving, in advies 48.770/3 van 19 oktober 2010² heeft gemaakt:

“3.1. Voor zover het ontwerp betrekking heeft op de afwijkende voorwaarden voor het in de handel brengen van zaaizaad van de beide betrokken rassencategorieën (hoofdstuk 2, afdeling 2, en hoofdstuk 3, afdeling 2), kan het in beginsel wel worden ingepast in de bevoegdheid inzake het landbouwbeleid die aan het Vlaamse Gewest toekomt op grond van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

Er rijst echter een probleem met de artikelen 16 en 17 van het ontwerp en met bijlage 1 (waarnaar in artikel 16 verwezen wordt). Volgens artikel 16 zorgt de bevoegde entiteit ervoor dat voor elk instandhoudingsras de hoeveelheid zaaizaad die per jaar in de handel wordt gebracht, ‘niet meer bedraagt dan de hoeveelheid die nodig is om groenten te telen op het aantal hectaren dat in bijlage 1 [...] voor de desbetreffende soort wordt aangegeven’. Artikel 17 van het ontwerp gaat voort op die bepaling. Met name paragraaf 2 bevat een regeling voor het geval de in artikel 16 bedoelde hoeveelheden ‘waarschijnlijk zullen worden overschreden’. De artikelen 16 en 17 van het ontwerp vormen de omzetting van respectievelijk artikel 15 en artikel 16 van richtlijn 2009/145/EG. In artikel 15 van de richtlijn, en in bijlage I bij de richtlijn, gaat het om het maximum aantal hectare ‘per lidstaat’ voor de teelt van groenten per instandhoudingsras. Om die bepaling in de interne rechtsorde om te zetten is een gezamenlijk optreden van de drie gewesten vereist. Het

² Advies over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 2 december 2010.

Vlaamse Gewest kan daarentegen niet eenzijdig bepalen wat het maximum aantal hectare voor het Vlaamse Gewest is; a fortiori kan het niet de maxima die in de richtlijn voor een lidstaat zijn bepaald zonder meer beschouwen als maxima voor het Vlaamse Gewest. De artikelen 16 en 17 en bijlage 1 dienen dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten.”

Hierop gewezen, heeft de gemachtigde verklaard dat de opmerkingen die in de vermelde adviezen werden gemaakt terecht zijn en dat men zich bewust is van de noodzaak tot het sluiten van een samenwerkingsakkoord, maar dat men ervoor geopteerd heeft de bedoelde bepalingen doorgang te laten vinden teneinde de betrokken Europese richtlijnen binnen de opgelegde termijn om te zetten. Die laatste bekommernis ontslaat de gewesten er evenwel niet van de nodige stappen te zetten om de regelgeving internrechtelijk conform de bevoegdheidverdelende regels te maken.

5. Het ontwerp strekt er onder meer toe twee bijlagen toe te voegen aan het ministerieel besluit van 21 juni 2010 waarbij specifieke voorwaarden en normen voor, enerzijds, zaaizaad van vezelvlas en, anderzijds, zaaizaad van groenten en van cichorei voor de industrie zijn opgenomen. Onder die voorwaarden en normen zijn ook voorwaarden en normen opgenomen die betrekking hebben op de gezondheidstoestand van de betrokken teelten (zo de onderdelen 5.4.3 en 7.2.3 van de ontworpen bijlage 6 en de onderdelen 5.5, 6.3 en 7.2.1 (*partim*) van de ontworpen bijlage 7). In dat verband dient te worden verwezen naar advies 47.804/VR/3 van 23 maart 2010³ waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, zitting houdende 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

³ Artikel 47.804/VR/3 van 23 maart 2010 over een ontwerp dat geleid heeft tot koninklijk besluit van 18 mei 2011 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen’. Zie 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 ‘betreffende de bestrijding van het aardappelcysteeltje en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen’, advies 47.854/VR/3 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’ en advies 49.664/3 van 24 mei 2011 over een ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 1 juli 2011 ‘tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement voor de productie van pootaardappelen’.

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’.

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 nagestreefd⁴.

Het onderzoek van een ontwerp van koninklijk besluit betreffende de bestrijding van het aardappelpycnostictie 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

⁴ 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.

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'⁵.

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'⁶.

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,

⁵ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Voorontwerp van wet, Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 39.

⁶ 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.

dierlijke en plantaardige producten en de plantaardige sector te verbeteren zonder sanitaire doeleinden na te streven”⁷.

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)⁸. 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 bestuur⁹.

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, ...) als de kwalitatieve aanpak betreffen (prestatie van het product, ...) zoals bij pesticiden’¹⁰.

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’¹¹. In die optiek ‘is het criterium ‘gezondheid’ niet beperkt tot de veiligheid van het vlees’¹² voor de mens, maar houdt het

⁷ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Memorie van toelichting, Parl. St., Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 14-15.

⁸ 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.

⁹ 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).

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² Voetnoot 9 uit het geciteerde advies: Lees: veiligheid van het vlees of van de planten.

tevens in dat gelet moet worden op de gezondheid van het vlees (in het algemeen) of van de planten, als elementen van de voedselketen¹³.

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.

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'¹⁴. 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 betreffende de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten, dienen uit de ontworpen bijlagen 6 en 7 de bepalingen van fytosanitaire aard te worden weggelaten.

¹³ 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.

¹⁴ Voetnoot 11 uit het geciteerde advies: Memorie van toelichting, aangehaald, p. 14.

6. Onderdeel 2, tweede lid, van de ontworpen bijlage 7 bevat een regeling inzake de onderverdeling van de zaaizaden in de nationale rassenlijst voor groentegewassen. Met betrekking tot die rassenlijst kan inzake de bevoegdheid van de gewesten worden verwezen naar advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008¹⁵, waarin het volgende wordt opgemerkt:

“3. Het ontwerp bevat regels betreffende de inschrijving van rassen van landbouwgewassen op de nationale rassenlijst van landbouwgewassen en van groentegewassen op de nationale rassenlijst van groentegewassen. Zulke rassenlijsten dienen op grond van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/53/EG en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2002/55/EG door elke EU-lidstaat te worden opgesteld. Zij gelden voor het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat. Een inschrijving op een nationale rassenlijst door een gewest geldt dus noodzakelijkerwijze voor het gehele Belgische grondgebied. Een regeling betreffende deze inschrijving overstijgt de territoriale bevoegdheid van het betrokken gewest en kan door dat gewest dus niet eenzijdig worden uitgevaardigd. In dit verband wordt evenwel in de aanhef van het ontwerp – en door de gemachtigde – verwezen naar de regels die zijn opgenomen in het Interregionaal Protocol ‘Teeltmateriaal’ van 31 maart 2004, genomen ter uitvoering van artikel 13 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij. Op grond van dit artikel dienen de gewesten een protocol te sluiten betreffende, onder meer, het opmaken van de nationale catalogi (rassenlijsten) van landbouw- en groentegewassen.

Dit volstaat evenwel niet om het ontwerp conform de bevoegdheidverdelende regels te maken. Het genoemde protocol bevat immers zowel bepalingen die de gewesten kunnen bezwaren als bepalingen die de burgers persoonlijk kunnen binden, zodat met dat protocol op grond van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij decreet en ordonnantie instemming had dienen te worden betuigd, wat niet het geval is.¹⁶ Bij gebrek aan zulk een instemming kan het Interregionaal Protocol ‘Teeltmateriaal’ van 31 maart 2004 – of althans de bepalingen ervan die de gewesten kunnen bezwaren of de burger persoonlijk kunnen binden – geen gevolg hebben, zodat het niet in aanmerking kan worden genomen voor de nadere uitwerking van de regeling inzake de nationale rassencatalogi in een uitvoeringsbesluit.

Het genoemde protocol, dat overigens beter als samenwerkingsakkoord kan worden betiteld, zal derhalve, wil het gevolgen kunnen hebben, dienen te worden onderworpen aan parlementaire instemming. Aangezien de implementatie van artikel 18 van richtlijn 2002/53/EG en artikel 18 van richtlijn 2002/55/EG een betrokkenheid van de federale overheid vereist nu die bevoegd is gebleven voor “de normering en de daarop

¹⁵ Advies over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2008 ‘betreffende de toelating van de rassen van landbouwgewassen en groentegewassen tot en het behoud ervan op de rassenlijsten van landbouwgewassen en groentegewassen’.

¹⁶ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Ook met het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is niet door de bevoegde wetgevers ingestemd.

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), zal het samenwerkingsakkoord ook dienen te worden gesloten met de federale overheid en die door de federale wetgever dienen te worden goedgekeurd.¹⁷ Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen besluit, in zoverre het betrekking heeft op de nationale rassenlijsten, slechts doorgang kan vinden nadat een samenwerkingsakkoord betreffende de nationale rassenlijst of -lijsten door de bevoegde wetgevers is goedgekeurd. Het ontwerp is op dit vlak dan ook op zijn minst voorbarig.”

De aangehaalde opmerking uit advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008 is eveneens relevant voor het genoemde onderdeel van de ontworpen bijlage 7.

Sinds het voormelde advies heeft de vanuit bevoegdheidsoogpunt relevante regelgeving geen wijziging ondergaan. Om de redenen in het voornoemde advies uiteengezet, kunnen regelingen die rechtstreeks of onrechtstreeks te maken hebben met de nationale rassencatalogus niet worden vastgesteld voordat het Interregionaal Protocol “Teeltmateriaal” van 31 maart 2004 de instemming van de betrokken wetgevende vergaderingen heeft verkregen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

7. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen werd opgemerkt omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.¹⁸

¹⁷ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Ook dient eraan te worden herinnerd dat het sluiten van een samenwerkingsakkoord er niet toe mag leiden dat een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een hem toegewezen bevoegdheid (Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.2; zie inzake landbouw ook advies 43.936/3 van 15 januari 2008 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering “tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden”), zoals thans, wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het geval is in artikel 2, eerste lid, van het Interregionaal Protocol “Teeltmateriaal”.

¹⁸ Bovendien schrappe men op het einde van het eerste lid van de aanhef de (tweede) vermelding “artikel 2, § 1, 1° tot en met [lees: tot] 6°” nu ze niet enkel overbodig is, maar ook ten onrechte de indruk kan wekken dat ze slaat op het erin vermelde wijzigende decreet van 18 december 2009.

8. De verwijzing in het huidige vierde lid van de aanhef naar het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’, dient te worden weggelaten. De Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid put zijn bevoegdheid om het ontworpen besluit te nemen immers rechtstreeks uit de bij de bespreking van de rechtsgrond voor het ontworpen besluit genoemde besluiten van de Vlaamse Regering. Bovendien bepaalt artikel 7, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2009 dat de in artikel 6 van datzelfde besluit bedoelde delegatie niet geldt voor het nemen van reglementaire besluiten.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	M. VAN DAMME,	kamervoorzitter,
	J. SMETS,	
	W. VAN VAERENBERGH,	staatsraden,
Mevrouw	A.-M. GOOSSENS,	griffier.

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

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

A.-M. GOOSSENS

M. VAN DAMME