



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.879/1/V
van 28 augustus 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit 'tot vaststelling van een
keurings- en certificeringsreglement voor de productie van
pootaardappelen'

Op 14 juli 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 28 augustus 2015,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement voor de productie van pootaardappelen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 18 augustus 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Patricia DE SOMERE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 augustus 2015.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

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 VAN HET ONTWERP

2. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe een keurings- en certificeringsreglement voor de productie van pootaardappelen vast te stellen (artikel 1), ter vervanging van het ministerieel besluit van 1 juli 2011 ‘tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement van pootaardappelen’, dat wordt opgeheven (artikel 2).

BEVOEGDHEID

3. Het keurings- en certificeringsreglement voor de productie van pootaardappelen, tot vaststelling waarvan het ontworpen besluit strekt, bevat een aantal fyto-sanitaire maatregelen of bepalingen die daarmee samenhangen.¹

In dat verband dient te worden verwezen naar het advies 47.804/VR/3 van 23 maart 2010,² waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, 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, [tweede] 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, [tweede] 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’.

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

¹ Zie bijvoorbeeld hoofdstuk 1, punt 1.5.2, b), zesde lid, en hoofdstuk 4, punt 4.3.2, van het ontworpen keurings- en certificeringsreglement.

² Adv.RvS 47.804/VR/3 van 23 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het 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’. In dezelfde zin adv.RvS 47.815/VR/3 van 23 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 juni 2010 ‘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’; adv.RvS 47.854/VR van 23 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid 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’.

daarentegen het ‘beleid inzake de kwaliteit’ is overgedragen, althans voor zover daarbij ook geen sanitaire doelstellingen worden nagestreefd³.

Het onderzoek van een ontwerp van koninklijk besluit 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, 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’⁴.

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.

³ 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.

⁴ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Voorontwerp van wet, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, p. 39.

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'⁵.

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'⁶.

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)⁷. 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 bestuur⁸.

⁵ 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.

⁶ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Memorie van toelichting, *Parl. St.*, Senaat, 2000-2001, nr. 2-709/1, pp. 14-15.

⁷ 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.

⁸ 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).

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’⁹.

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’¹⁰. In die optiek ‘is het criterium ‘gezondheid’ niet beperkt tot de veiligheid van het vlees’¹¹ 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’¹².

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’¹³. 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, [tweede] 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 fyto-sanitair 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Voetnoot 9 uit het geciteerde advies: Lees: veiligheid van het vlees of van de planten.

¹² 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.

¹³ Voetnoot 11 uit het geciteerde advies: Memorie van toelichting, aangehaald, p. 14.

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.”

3.1. Gevraagd hoe het ontworpen besluit hiermee te verenigen valt, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het MB tot vaststelling van een keurings- en certificeringsreglement voor de productie van pootaardappelen is gebaseerd op het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende de reglementering van de handel in en de keuring van pootaardappelen.

In artikel 30 van de slotbepalingen, artikel 5 van bijlage I en artikel 2 van bijlage II van dit BVR houden we er reeds rekening mee dat de fytosanitaire maatregelen federale bevoegdheid zijn.

Daarnaast zijn er op basis van het KB 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, bepaalde taken aan ons toegekend. Een lastenboek is hiervoor opgesteld dat de modaliteiten regelt voor de delegatie van de fytosanitaire controles inzake pootaardappelen en zaaizaden. Op basis daarvan moeten we tijdens de kwaliteitscontroles ook de nodige aandacht besteden aan het fytosanitaire luik.”

3.2. Luidens het voormelde artikel 30 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 ‘houdende de reglementering van de handel in en de keuring van pootaardappelen’ geldt dit besluit “met behoud van de toepassing van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige producten schadelijke organismen”. Artikel 5 van bijlage I en artikel 2 van bijlage II van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 verwijzen voor de omschrijving van het begrip “schadelijke organismen” naar het koninklijk besluit van 10 augustus 2005.

Het gegeven dat het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 geldt “met behoud van de toepassing van het koninklijk besluit van 10 augustus 2005” doet evenwel geen afbreuk aan de vaststelling dat het ontworpen besluit zelf maatregelen met een fytosanitair karakter bevat. Om de in het voormelde advies 47.804/VR/3 vermelde redenen is het Vlaamse Gewest niet bevoegd om dergelijke maatregelen te nemen.

3.3. Uit 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’ vloeit weliswaar voort dat het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen bij middel van een overeenkomst van onbepaalde duur taken aan de gewesten kan toevertrouwen. Die taken kunnen evenwel enkel betrekking hebben op de uitvoering van of de medewerking aan de uitvoering van controles.¹⁴ De taken die aldus aan de gewesten kunnen worden toevertrouwd betreffen derhalve niet het nemen

¹⁴ Zie artikel 2, §§ 1 en 2, van het koninklijk besluit van 10 oktober 2003.

van reglementaire maatregelen met een fytosanitair karakter, zoals in het ontworpen besluit het geval is.

Overigens kan de federale overheid niet, zelfs niet bij wege van samenwerkingsakkoord, afstand doen van haar bevoegdheden, want dit zou een schending zijn van de bevoegdheidverdelende regels.¹⁵

3.4. Gelet op hetgeen in het voormelde advies 47.804/VR/3 werd opgemerkt omtrent de bevoegdheidsverdeling tussen de federale overheid en de gewesten, dient het als bijlage bij het ontwerp gevoegde keurings- en certificeringsreglement te worden herwerkt ten einde de erin vervatte maatregelen met een fytosanitair karakter weg te laten.

VORMVEREISTEN

4. In het vijfde lid van de aanhef van het ontworpen besluit wordt gewag gemaakt van “het overleg tussen de gewesten en de federale overheid op 18 juni 2015”. Uit de bij de adviesaanvraag gevoegde stukken blijkt dat hiermee de vergadering van de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid van die datum wordt bedoeld.

Gevraagd wanneer de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid het verslag van die vergadering heeft goedgekeurd, antwoordde de gemachtigde dat het verslag in kwestie nog niet werd bekrachtigd.

Bijgevolg dient dit alsnog te gebeuren. De datum waarmee het vijfde lid van de aanhef moet worden aangevuld, is de datum van die bekrachtiging.

5. Luidens artikel 21 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 stelt de minister een keurings- en certificeringsreglement voor de productie van pootaardappelen vast “[o]p voorstel van de bevoegde entiteit”.

Aan de aanhef van het ontworpen besluit moet derhalve een lid worden toegevoegd waarin gewag wordt gemaakt van het vervullen van dat vormvereiste, met vermelding van de datum van het voorstel van de bevoegde entiteit.

RECHTSGROND

6. Het ontworpen besluit vindt in hoofddorde rechtsgrond in de artikelen 21 en 22 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007, luidens welke bepalingen de minister een keurings- en certificeringsreglement voor de productie van pootaardappelen vaststelt waarin de in artikel 22 van het voormelde besluit vermelde elementen zijn opgenomen.

Dat besluit vond op zijn beurt rechtsgrond in artikel 2, § 1, van de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw,

¹⁵ Zie: GwH 3 maart 1994, nr. 17/94, B.5.3; GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.6.2.

tuinbouw, bosbouw en veeteelt'. Die wet werd, wat het Vlaamse Gewest betreft, met ingang van 1 januari 2014 opgeheven bij artikel 81, 3°, van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid'. Zoals in het eerste lid van de aanhef van het ontwerp wordt vermeld, biedt artikel 4, 2°, a), b), en c), van dat decreet thans een voldoende rechtsgrond voor het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007.

6.1. 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 is vervat, maar die uitvoering geven aan andere in dat besluit opgenomen delegaties. Zo geven de bepalingen betreffende de indeling in klassen¹⁶ uitvoering aan artikel 8 van dat besluit, geven de bepalingen betreffende het verlenen van toestemming tot het in de handel brengen in afwijking van artikel 3, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007¹⁷ 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.¹⁸

De voormelde artikelen 8, 10, tweede lid, 13, § 2, en 15 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 worden, samen met de artikelen 21 en 22 van datzelfde besluit, als rechtsgrond vermeld in het tweede lid van de aanhef van het ontwerp.

Het voorgaande neemt niet weg dat, in zoverre het ontwerp beoogt een keurings- en certificeringsreglement vast te stellen, het omwille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid aanbeveling verdient dat de 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 is vervat, en die niet de keuring en certificering voor de productie van pootaardappelen betreffen, in één of meerdere afzonderlijke ministeriële besluiten worden ondergebracht in plaats van in een keurings- en certificeringsreglement.

6.2. Gevraagd welke bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 rechtsgrond bieden voor hoofdstuk 2 ("Instandhouding van een ras") van het ontworpen keurings- en certificeringsreglement, verwijst de gemachtigde vooreerst naar artikel 4, 3°, van dat besluit, aangezien de "instandhouding gaat over kwekersmateriaal dwz alle materiaal van de generaties voor het basispootgoed". Daarnaast biedt, volgens hem, een samenlezing van de artikelen 14, 20, 5°, 21, en 22, 1°, van hetzelfde besluit een rechtsgrond voor dat hoofdstuk.

Artikel 14 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 bepaalt de voorwaarden waaraan de verpakkingen, bakken en etiketten moeten voldoen om kwekersmateriaal van generaties die aan het basispootgoed voorafgaan, in de handel te brengen. Die bepaling is vreemd aan hetgeen in hoofdstuk 2 van de bijlage wordt geregeld. Bovendien bevat ze geen machtiging aan de minister. Bijgevolg kan ze niet als rechtsgrond dienen voor dat

¹⁶ Hoofdstuk 1, punt 1.6, en hoofdstuk 12 van het ontworpen keurings- en certificeringsreglement.

¹⁷ Hoofdstuk 1, punt 1.5.2, b, van het ontworpen keurings- en certificeringsreglement.

¹⁸ Volgens de gemachtigde vinden de punten 8.2, 8.2.1.1, 8.2.1.2 en 8.2.1.3 van hoofdstuk 8 van het ontworpen keurings- en certificeringsreglement, rechtsgrond in deze bepalingen.

hoofdstuk 2, ook niet in samenhang gelezen met de artikelen 20, 5°, 21 en 22, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007.

Luidens artikel 4, 3°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 kan kweekmateriaal van generaties die aan het basispootgoed voorafgaan, in de handel worden gebracht op voorwaarde dat het materiaal voldoet aan de door de minister vastgestelde minimumvoorwaarden voor prebasispootgoed. Vermits de “instandhouding van het ras” betrekking heeft op kweekmateriaal van generaties die aan het basispootgoed voorafgaan, en de minister de voorwaarden bepaalt waaraan dat kweekmateriaal moet voldoen, kan het voormelde artikel 4, 3°, rechtsgrond bieden voor hoofdstuk 2 van de bijlage bij het ontwerp. Die bepaling dient derhalve toegevoegd te worden aan het tweede lid van de aanhef.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

7. Hoofdstuk 1, punt 1.1.1, tweede lid, van het in de bijlage bij het ontwerp opgenomen keurings- en certificeringsreglement herneemt artikel 1/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007. Hieromtrent ondervraagd, bevestigde de gemachtigde dat die bepaling mag worden weggelaten uit ontwerp.

8. Artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 bepaalt dat dit besluit niet van toepassing is op “pootaardappelen, bestemd voor de uitvoer naar landen die geen lid zijn van de Europese Gemeenschap, voor zover de bestemming kan worden bewezen door de voortbrenger, de bereider of de houder en, als die pootaardappelen zich in een magazijn, bereidingsplaats of entrepot van een bereider, een invoerder of verkoper bevinden, voor zover bij die pootaardappelen een duidelijk zichtbaar bordje is geplaatst met de vermelding: ‘Uitvoer buiten de Europese Gemeenschap’”.

Hoofdstuk 11 van het ontworpen keurings- en certificeringsreglement bevat bepalingen over de keuring van pootaardappelen die bestemd zijn voor de uitvoer. Het toepassingsgebied van die bepalingen wordt niet beperkt tot de uitvoer naar landen die lid zijn van de Europese Unie.

Op de vraag hoe de bepalingen van het ontworpen hoofdstuk 11 zich verhouden tot het voormelde artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007, antwoordde de gemachtigde:

“Partijen pootaardappelen die geëxporteerd worden naar derde landen moeten voldoen aan de eisen die het invoerende land vooropstelt.

Om de export van pootaardappelen echter te kunnen blijven verzekeren en om de concurrentie te vrijwaren, is het belangrijk dat de partijen pootaardappelen voldoen aan voldoende hoge kwaliteitseisen. In dat kader is er, in overleg met de sector, overeengekomen dat indien er geen specifieke eisen van het invoerende land worden gesteld; de partijen pootaardappelen moeten voldoen aan de Vlaamse kwaliteitseisen. Als een derde land andere kwaliteitseisen stelt, wordt er hier op gecontroleerd. Om die reden is het hoofdstuk 11 ingevoerd.

Daarnaast worden niet alleen volledige partijen poot aardappelen maar ook deelpartijen geëxporteerd, waarbij de andere deelpartijen voor Vlaanderen zijn bestemd. Om niet onnodig bijkomende controles te vragen, worden alle partijen gecontroleerd op de Vlaamse kwaliteitsnormen.

Dit neemt niet weg dat een producent steeds controle kan aanvragen specifiek gericht op de eisen van het invoerende land.”

Uit het voormelde artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 vloeit evenwel voort dat wanneer de voortbrenger, de bereider of de houder kan bewijzen dat poot aardappelen bestemd zijn voor de uitvoer naar landen die geen lid zijn van de Europese Unie, dit besluit niet van toepassing is. Dat is ook het geval indien het invoerende land geen specifieke eisen stelt. Bijgevolg kan in dat geval de keuring niet worden uitgevoerd volgens de regels die gelden voor Vlaamse partijen poot aardappelen.

Dienaangaand dient te worden opgemerkt dat luidens het derde lid van het ontworpen hoofdstuk 11 de uitvoerder de keuringsmeester kan vragen de keuring uit te voeren “volgens andere criteria om tegemoet te komen aan de overeengekomen handelsverrichtingen of om in overeenstemming te zijn met de reglementering die in het invoerende land van kracht is”. Hieruit vloeit voort dat in geval van uitvoer naar een land dat geen lid is van de Europese Unie en dat geen eigen reglementering heeft, de uitvoerder niet verplicht is de regels die gelden voor Vlaamse partijen poot aardappelen toe te passen, maar zich kan beperken tot “de overeengekomen handelsverrichting”. Binnen die beperking is het ontworpen hoofdstuk 11 bestaanbaar met het voormelde artikel 2, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT