

KONINKRIJK BELGIË  
-----

ADVIES 46.383/3  
VAN 28 APRIL 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING  
VAN DE RAAD VAN STATE  
-----

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 6 april 2009 door de Vlaamse minister van Institutionele Hervormingen, Bestuurszaken, Buitenlands Beleid, Media, Toerisme, Havens, Landbouw, Zeevisserij en Plattelandsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van ministerieel besluit "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", heeft het volgende advies gegeven:

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

\*  
\*       \*

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2.1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe richtlijn 2008/62/EG van de Commissie van 20 juni 2008 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, om te zetten in het interne recht van het Vlaamse Gewest.

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

In hoofdstuk I worden een aantal begrippen gedefinieerd en wordt het toepassingsgebied van het ontwerp bepaald.

In hoofdstuk II wordt de toelating van instandhoudingsrassen tot de rassenlijst van landbouwgewassen geregeld.

In hoofdstuk III wordt de productie en het in de handel brengen van zaaizaad van instandhoudingsrassen geregeld. Er wordt onder meer bepaald dat productie enkel mogelijk is in het gebied van oorsprong, tenzij er aanvullende zaadteeltgebieden vastgelegd worden.

Hoofdstuk IV bevat enkele algemene bepalingen en slotbepalingen.

.../...

3. De rechtsgrond voor het ontworpen besluit wordt geboden:

- wat de artikelen 3 en 11 tot 22 betreft, door artikel 27, § 1, 2/, 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, artikel 29, § 1, 2/, 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 29, § 1, 2/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 houdende de reglementering van de handel in en de keuring van zaaigranen, artikel 26, § 1, 2/, 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 artikel 25, § 1, 2/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende de reglementering van de handel in en de keuring van pootaardappelen;
- wat de artikelen 4 tot 10 betreft, door artikel 6, § 5, van 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.

Die bepalingen 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.

### VORMVEREISTEN

4. Luidens artikel 6, § 3bis, 5/, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen dient er tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg te worden gepleegd over "de maatregelen die een weerslag hebben op het landbouwbeleid".

Die overlegverplichting geldt voor de ontworpen maatregelen.

In dit geval is het voorliggende ontwerp op 19 maart 2009 besproken in de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid. Uit het aan de Raad van State bezorgde dossier blijkt echter niet dat die interministeriële conferentie zelf het dossier onderzocht heeft of dat de notulen van de permanente werkgroep door de interministeriële conferentie goedgekeurd zijn.

Zolang de interministeriële conferentie zelf zich niet ingelaten heeft met het ontwerp, weze het door een goedkeuring van het verslag van de permanente werkgroep, is aan het voorschrift van het voornoemde artikel 6, § 3bis, 5/, niet voldaan.

Indien het ontwerp nog wijzigingen mocht ondergaan ten gevolge van het volledig vervullen van het genoemde vormvoorschrift, dienen die wijzigingen nog aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, om advies te worden voorgelegd.

#### BEVOEGDHEID

5. Op basis van artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen behoort het landbouwbeleid en de zeevisserij tot de bevoegdheid van de gewesten.

Het ontwerp valt in beginsel onder het landbouwbeleid waarvoor het Vlaamse Gewest bevoegd is.

In advies 44.370/VR/3 dat de Raad van State, afdeling Wetgeving, op 6 mei 2008 heeft gegeven over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2008 en dat net als het ontwerp dat thans om advies voorligt, regels bevat betreffende de inschrijving van rassen van landbouwgewassen op de nationale rassenlijst van landbouwgewassen, werd met betrekking tot de bevoegdheid het volgende opgemerkt:

"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 <sup>(1)</sup>. 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 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 door de federale wetgever dienen te worden goedgekeurd <sup>(2)</sup>.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen besluit, in zoverre het betrekking heeft op de nationale rassenlijsten, slechts doorgang kan vinden nadat

---

<sup>(1)</sup> Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Ook met het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is niet door de bevoegde wetgevers ingestemd.

<sup>(2)</sup> 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".

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."

Nu er nog steeds geen samenwerkingsakkoord is gesloten, dient deze bevoegdheidsopmerking te worden herhaald.

De gemachtigde, hierop gewezen, heeft dienaangaande het volgende geantwoord:

"Er is sinds het advies nr. 44.370 van de Raad van State geen nieuwe samenwerkingsovereenkomst gesloten ivm de nationale rassenlijst. Het besluit waarop het advies betrekking had werd aangepast qua opschrift en qua inhoud zodat het enkel nog bepalingen nam mbt het Vlaamse Gewest. Dit is 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).

In artikel 3 § 1 a) van het MB dat nu door de Raad geadviseerd wordt, mag m.i. het woordje «nationale» wegvallen zodat het enkel verwijst naar de (vlaamse)lijst zoals omschreven in BVR 26.09.08. De definitie van nationale lijst in artikel 2 mag wegvallen aangezien de term verder in het besluit niet meer gebruikt wordt."

Er dient evenwel te worden opgemerkt dat overeenkomstig artikel 1, 8/, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 september 2008 en overeenkomstig artikel 2, 8/, van ontwerp dat thans om advies voorligt, de nationale rassenlijst bestaat uit de rassenlijst van landbouwgewassen (van het Vlaamse Gewest) en de rassenlijsten van landbouwgewassen die zijn toegelaten door de andere gewesten. De inschrijving op de gewestelijke lijst heeft aldus nog steeds gevolgen voor de inschrijving op de nationale lijst, zodat de conclusie van advies 44.370/VR/3 onverkort blijft gelden.

6. 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 éézijdig te bepalen hoe een dergelijke coëfficiënt moet worden berekend.

De gemachtigde, hierover ondervraagd, heeft het volgende geantwoord:

.../...

"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.

### ONDERZOEK VAN DE TEKST

#### Aanhef

7. Aangezien de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid, de bevoegdheid om het ontworpen besluit vast te stellen rechtstreeks ontleent aan de besluiten die rechtsgrond bieden voor het ontworpen besluit, is een verwijzing naar het besluit van de Vlaamse Regering van 27 juli 2004 tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering, waarin overigens als zodanig niet de delegatie van reglementaire bevoegdheden wordt geregeld <sup>(3)</sup>, overbodig en zelfs misleidend omdat erdoor, ten onrechte, de indruk kan worden gewekt dat dit laatste besluit rechtsgrond biedt voor het ontworpen besluit.

Het tweede lid van de aanhef dient dan ook te vervallen.

8. Volgens de meest recente wetgevingstechnische voorschriften wordt aanbevolen in de aanhef de verwijzing naar het advies van de Raad van State als volgt te redigeren:

---

<sup>(3)</sup> Zie artikel 8, 1/, van dat besluit.

"Gelet op advies 46.383/3 van de Raad van State, gegeven op 28 april 2009, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;" <sup>(4)</sup>.

### Artikel 2

9. In de definitie van "de nationale rassenlijst van landbouwgewassen", opgenomen in artikel 2, 8/, van het ontwerp moet de verwijzing naar "6/" vervangen worden door een verwijzing naar "7/".

10. In een artikel met definities past het niet om inhoudelijke regels vast te leggen. Het laatste lid van artikel 2, 12/, van het ontwerp dient dan ook in een afzonderlijk artikel te worden ondergebracht.

### Artikel 4

11. In artikel 4 dienen de verwijzingen naar "artikel 2, §1, onder a)" en "artik 4 en 5" te worden vervangen door respectievelijk "artikel 3, § 1, a)" en "vermeld in de artikelen 5 en 6".

### Artikel 6

12. Artikel 6, 4/, van het ontwerp verwijst enkel naar "andere informatie, geleverd door erkende organisaties", terwijl artikel 5, d), van richtlijn 2008/62/EG op dit punt ruimer is en verwijst naar "andere informatie, met name van de voor plantaardige genetische hulpbronnen bevoegde instanties of van ter zake door de lidstaten erkende organisaties".

---

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

Artikel 6, 4/, van het ontwerp dient nauwer aan te sluiten bij de tekst van de genoemde richtlijnbevestiging.

### Artikel 10

13. Luidens artikel 10 mag "een instandhoudingsras (...) alleen in zijn gebied van oorsprong systematisch in stand worden gehouden".

Artikel 9 van richtlijn 2008/62/EG luidt evenwel als volgt:

"De lidstaten zorgen ervoor dat een instandhoudingsras in zijn gebied van oorsprong in stand wordt gehouden."

Er is bijgevolg een gebrek aan overeenstemming tussen het ontwerp en de richtlijn. Enerzijds legt de richtlijn een verplichting tot instandhouding op die niet uit artikel 10 van het ontwerp blijkt en, anderzijds, houdt artikel 10 van het ontwerp een beperking in die niet in artikel 9 van de richtlijn is opgenomen (het ras mag *alleen* in zijn gebied van oorsprong systematisch in stand worden gehouden).

Hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, heeft de gemachtigde geantwoord:

"Instandhouding in situ impliceert eigenlijk dat het ras ter plaatse in stand gehouden wordt; vandaar de term «mag alleen»; om in lijn te blijven met de richtlijn is een betere formulering:

*«Een instandhoudingsras wordt in zijn gebied van oorsprong systematisch in stand gehouden.».*"

Met dat tekstvoorstel kan worden ingestemd.

### Artikel 11

14. In artikel 11, § 3, van het ontwerp moet eveneens verwezen worden naar het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende de reglementering van de handel in en de keuring van pootaardappelen.

### Artikel 14

15. In artikel 14, § 2, van het ontwerp dient te worden verwezen naar "artikel 15" in plaats van naar "artikel 14".

### Artikel 17

16. Het is onduidelijk hoe het "officieel toezicht" zal worden uitgeoefend. Bovendien lijkt deze bepaling, die een nagenoeg letterlijke overname is van artikel 16 van richtlijn 2008/62/EG, minstens deels van gelijke strekking als het bepaalde in artikel 21 van het ontwerp, waarvoor geen equivalent is in de richtlijn.

De artikelen 17 en 21 dienen dan ook tot één artikel te worden versmolten.

### Artikel 22

17. In artikel 22, eerste lid, van het ontwerp dienen de stellers van het ontwerp te verduidelijken bij wie en binnen welke termijn het voorgeschreven verslag moet worden uitgebracht.

### Artikel 24

18. Het besluit dat thans in ontwerpvorm voorligt, treedt in werking op 1 juli 2009, terwijl artikel 23, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2008/62/EG bepaalt dat "de

lidstaten (...) de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking [doen] treden om uiterlijk op 30 juni 2009 aan deze richtlijn te voldoen".

Bijgevolg vervange men in artikel 24 van het ontwerp de datum van "1 juli 2009" door "30 juni 2009".

-----

De kamer was samengesteld uit

|          |                 |                         |
|----------|-----------------|-------------------------|
| de Heren | J. SMETS,       | staatsraad, voorzitter, |
|          | B. SEUTIN,      |                         |
|          | P. BARRA,       | staatsraden,            |
|          | H. COUSY,       | assessoren van de       |
|          | J. VELAERS,     | afdeling Wetgeving,     |
| Mevrouw  | A.-M. GOOSSENS, | griffier.               |

Het verslag werd uitgebracht door de H. F. VANNESTE, adjunct-auditeur.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS