

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 46.610/3
VAN 26 MEI 2009

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling Wetgeving, derde kamer, op 6 mei 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 de procedures voor de rassenlijsten van landbouw- en groentegewassen", heeft het volgende advies gegeven:

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe de procedures vast te stellen die moeten worden gevolgd bij de indiening van de aanvraag tot inschrijving in de rassenlijsten van landbouw- en groentegewassen. In artikel 2 wordt vermeld dat de aanvraag tot inschrijving in de rassenlijsten aan de bevoegde entiteit, dit is het Agentschap voor Landbouw en Visserij van de Vlaamse overheid, dient te worden gericht; in artikel 3 wordt bepaald wat de aanvraag dient te bevatten en waaraan het bij de aanvraag behorende proefmateriaal dient te beantwoorden; in artikel 4 worden de gegevens opgesomd die de bevoegde entiteit op geregelde tijdstippen dient bekend te maken; bij artikel 5 ten slotte wordt het ministerieel besluit van 2 maart 1983 tot vaststelling van de procedure van indiening der aanvragen tot inschrijving van rassen in de nationale rassencatalogi voor landbouw- of groentegewassen, opgeheven.

2. 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 betreffende de toelating van de rassen van landbouwgewassen en groentegewassen tot en het behoud ervan op de rassenlijsten van landbouwgewassen en groentegewassen 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 of de nationale rassenlijst van groentegewassen, 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 ⁽¹⁾. 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 ⁽²⁾.

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."

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

3. Volgens de aanhef wordt voor het ontworpen besluit rechtsgrond geboden door 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, zonder dat daartoe een specifieke bepaling wordt aangewezen.

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

⁽²⁾ 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".

3.1. De gemachtigde, hierover ondervraagd door de auditeur-verslaggever, wees artikel 5, tweede lid, van dat besluit aan als rechtsgrond biedende bepaling. Luidens deze bepaling is het Comité voor het beheer van de rassenlijsten voor landbouwgewassen en groentegewassen belast met de uitvoering van de taken vermeld in dat besluit en kan de Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister), de taken van het Comité aanvullen of beperken.

Deze bepaling biedt geen rechtsgrond voor het ontworpen besluit nu de taken van het genoemde comité erin niet worden aangevuld of beperkt.

3.2. Artikel 9 van dat besluit, waarin diverse machtigingen aan de minister zijn opgenomen, kan evenmin rechtsgrond bieden nu dat artikel geen betrekking heeft op het indienen van de aanvraag, doch op het onderzoek ervan.

3.3. Artikel 10 van dat besluit betreft daarentegen wel het indienen van de aanvraag tot inschrijving, doch het bevat geen machtiging aan de minister om deze aanvraag nader te regelen.

Die bepaling biedt aldus evenmin rechtsgrond voor het ontworpen besluit. Een minister dient immers over een uitdrukkelijke machtiging te beschikken; hij beschikt niet over een algemene uitvoeringsbevoegdheid, in tegenstelling tot de Vlaamse Regering.

3.4. De Raad van State ziet geen andere bepaling van het besluit van 26 september 2008 die rechtsgrond zou kunnen bieden voor het ontworpen besluit.

3.5. Het ontworpen besluit ontbeert derhalve bovendien de nodige rechtsgrond.

4. Conclusie is dat het ontworpen besluit geen doorgang kan vinden.

De kamer was samengesteld uit

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

Het verslag werd uitgebracht door de H. P. DEPUYDT, eerste auditeur-afdelingshoofd.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-M. GOOSSENS

J. SMETS