



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 53.944/3
van 30 september 2013

avis 53.944/3
du 30 septembre 2013

over

sur

een ontwerp van ministerieel
besluit 'tot wijziging van
bijlage I en II van het besluit
van de Brusselse
Hoofdstedelijke Regering van
21 juni 2007 betreffende de
kenmerken waartoe het
onderzoek van bepaalde rassen
van landbouw- en
groentegewassen zich ten
minste moet uitstrekken, en de
minimumeisen voor dat
onderzoek'

un projet d'arrêté ministériel
'modifiant les annexes I et II
de l'arrêté du Gouvernement
de la Région de Bruxelles-
Capitale du 21 juin 2007
concernant les caractères
devant être couverts au
minimum par l'examen et les
conditions minimales pour
l'examen de certaines variétés
d'espèces de plantes agricoles
et de légumes'

Op 25 juli 2013 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met Tewerkstelling, Economie, Wetenschappelijk Onderzoek en Buitenlandse Handel, verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 1 oktober 2013, een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit 'tot wijziging van bijlage I en II van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 september 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 30 september 2013.

*

Le 25 juillet 2013, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargée de l'Emploi, de l'Économie, de la Recherche scientifique et du Commerce extérieur, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé jusqu'au 1^{er} octobre 2013, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant les annexes I et II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 concernant les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes'.

Le projet a été examiné par la troisième chambre le 17 septembre 2013. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jan SMETS et Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseillers d'État, Lieven DENYS et Johan PUT, assesseurs, et Greet VERBERCKMOES, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 30 septembre 2013.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt tot de vervanging (niet: wijziging) van de bijlagen I en II bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007 ‘betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’.

Met het ontwerp wordt de omzetting in het interne recht van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest beoogd van uitvoeringsrichtlijn 2012/44/EU¹, waarbij de bijlagen I en II bij richtlijn 2003/90/EG² en de bijlagen bij richtlijn 2003/91/EG³ worden vervangen.

Richtlijn 2012/44/EU dient overeenkomstig artikel 4, eerste alinea, ervan uiterlijk op 31 december 2013 te worden omgezet en de bepalingen van deze richtlijn dienen luidens artikel 4, tweede alinea, ervan te worden toegepast vanaf 1 januari 2014. Voor onderzoeken die vóór 1 januari 2014 begonnen zijn, mogen de lidstaten evenwel nog de richtlijnen 2003/90/EG en 2003/91/EG toepassen in de versies die golden vóór de wijziging ervan bij uitvoeringsrichtlijn 2012/44/EU (artikel 3 van uitvoeringsrichtlijn 2012/44/EU).

BEVOEGDHEID VAN HET BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST

2. In advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008 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’, heeft de Raad van State het volgende opgemerkt:⁴

¹ Uitvoeringsrichtlijn 2012/44/EU van de Commissie van 26 november 2012 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 2003/90/EG en 2003/91/EG houdende bepalingen ter uitvoering van artikel 7 van respectievelijk Richtlijn 2002/53/EG en Richtlijn 2002/55/EG van de Raad, wat betreft de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouwgewassen en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’.

² Richtlijn 2003/90/EG van de Commissie van 6 oktober 2003 ‘houdende bepalingen ter uitvoering van artikel 7 van Richtlijn 2002/53/EG van de Raad met betrekking tot de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouwgewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’.

³ Richtlijn 2003/91/EG van de Commissie van 6 oktober 2003 ‘houdende bepalingen ter uitvoering van artikel 7 van Richtlijn 2002/55/EG van de Raad wat betreft de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’.

⁴ Dezelfde opmerking werd gemaakt in adv.RvS 47.327/3 van 3 november 2009 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 1 december 2009 ‘tot wijziging van bijlage I en II van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’, in adv.RvS 48.830/3 van 9 november 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 10 december 2010 ‘tot wijziging van bijlage I en II van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’, in adv.RvS 50.463/3 van 3 november 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 22 november 2011 ‘tot wijziging van bijlage I en II van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’ en in adv.RvS 51.416/3 van 5 juni 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 18 juni 2012 ‘tot wijziging van bijlage I en II van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde

“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 is⁵. 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 goedgekeurd⁶.

rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’. Dezelfde opmerking werd geformuleerd in verscheidene adviezen over gelijklopende teksten van het Vlaamse en van het Waalse Gewest.

⁵ Voetnoot 1 in het aangehaalde advies 44.370/VR/3: Ook met het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is niet door de bevoegde wetgevers ingestemd.

⁶ Voetnoot 2 in het aangehaalde advies 44.370/VR/3: 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”.

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.”

Het ontworpen besluit is van dezelfde aard als de vorige besluiten, aangehaald in voetnoot 1, waarover dezelfde bevoegdheidsopmerking werd geformuleerd. Nu blijkt dat nog steeds geen samenwerkingsakkoord betreffende de inschrijving van gewassen op de nationale rassenlijst door de bevoegde wetgevers is goedgekeurd, kan ook het ontworpen besluit geen doorgang vinden. De Raad van State ziet dan ook af van een nader onderzoek ervan.

*

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté ministériel soumis pour avis a pour objet de remplacer (et non de modifier) les annexes I et II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 'concernant les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes'.

Le projet tend à transposer dans le droit interne de la Région de Bruxelles-Capitale la directive d'exécution 2012/44/UE¹, qui remplace les annexes I et II de la directive 2003/90/CE² et les annexes de la directive 2003/91/CE³.

Conformément à son article 4, premier alinéa, la directive 2012/44/UE doit être transposée le 31 décembre 2013 au plus tard et ses dispositions doivent, selon l'article 4, deuxième alinéa, être appliquées à partir du 1^{er} janvier 2014. En ce qui concerne les examens entamés avant le 1^{er} janvier 2014, les États membres peuvent toutefois encore appliquer les textes des directives 2003/90/CE et 2003/91/CE en vigueur avant leur modification par la directive d'exécution 2012/44/UE (article 3 de la directive d'exécution 2012/44/UE).

COMPÉTENCE DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE

2. Dans l'avis 44.370/VR/3 du 6 mai 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2008 'portant admission des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes et portant leur maintien dans les catalogues des variétés des espèces de plantes agricoles et de légumes', le Conseil d'État a observé ce qui suit :⁴

¹ Directive d'exécution 2012/44/UE de la Commission du 26 novembre 2012 'modifiant les directives 2003/90/CE et 2003/91/CE établissant des modalités d'application des articles 7 des directives 2002/53/CE et 2002/55/CE du Conseil en ce qui concerne les caractères minimaux à prendre en compte et les conditions minimales à remplir lors de l'examen de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes'.

² Directive 2003/90/CE de la Commission du 6 octobre 2003 'établissant des modalités d'application de l'article 7 de la directive 2002/53/CE du Conseil en ce qui concerne les caractères minimaux à prendre en compte et les conditions minimales à remplir lors de l'examen de certaines variétés des espèces de plantes agricoles'.

³ Directive 2003/91/CE de la Commission du 6 octobre 2003 'établissant des modalités d'application de l'article 7 de la directive 2002/55/CE du Conseil en ce qui concerne les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen de certaines variétés d'espèces de légumes'.

⁴ La même observation a été formulée dans l'avis C.E. 47.327/3 du 3 novembre 2009 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 1^{er} décembre 2009 'modifiant les annexes I et II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 concernant les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes', dans l'avis C.E. 48.830/3 du 9 novembre 2010 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 10 décembre 2010 'modifiant les annexes I et II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 concernant les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes', dans l'avis C.E. 50.463/3 du 3 novembre 2011 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 22 novembre 2011 'modifiant les annexes I et II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 concernant les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes' et dans l'avis C.E. 51.416/3 du 5 juin 2012 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 18 juin 2012 'modifiant les annexes I et II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 concernant les caractères devant être couverts au minimum par l'examen et les conditions minimales pour l'examen

[traduction]

« Le projet comporte des règles relatives à l'inscription des variétés des espèces de plantes agricoles dans le catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles et des variétés de légumes dans le catalogue national des variétés des espèces de légumes. Les articles 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2002/53/CE et 3, paragraphe 2, de la directive 2002/55/CE imposent à chaque État membre d'établir de tels catalogues des variétés. Ils couvrent l'ensemble du territoire de l'État membre concerné. Il s'ensuit qu'une inscription dans un catalogue national des variétés par une région touche nécessairement l'ensemble du territoire belge. Des règles gouvernant cette inscription excèdent la compétence territoriale de la région concernée, qui ne peut dès lors les imposer unilatéralement. À cet égard, l'intitulé du projet - et le délégué - font cependant référence aux règles du Protocole interrégional 'Matériel de reproduction' du 31 mars 2004, adopté en exécution de l'article 13 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche. Cet article impose notamment aux régions de conclure un protocole relatif à l'établissement des catalogues nationaux (catalogue des variétés) de plantes agricoles et de légumes.

Ce n'est toutefois pas suffisant pour assurer la conformité du projet aux règles répartitrices de compétences. En effet, le protocole précité comporte à la fois des règles susceptibles de grever les régions et des dispositions qui peuvent lier les citoyens individuellement, de sorte que l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions impose que le décret et l'ordonnance lui donnent assentiment, ce qui n'est pas le cas⁵. À défaut d'un tel assentiment, le Protocole interrégional 'Matériel de reproduction' du 31 mars 2004 - ou à tout le moins celles de ses dispositions qui sont susceptibles de grever les régions ou de lier les citoyens individuellement - ne peut avoir d'effets et il ne peut par conséquent fonder un arrêté d'exécution qui précise les règles qui s'appliquent aux catalogues nationaux des variétés.

Il s'ensuit que, pour qu'il puisse avoir effet, le protocole précité, qui devrait d'ailleurs plutôt être intitulé accord de coopération, devra être soumis à l'assentiment parlementaire. Dès lors que l'autorité fédérale est demeurée compétente pour les 'normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire' (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), la transposition de l'article 18 de la directive 2002/53/CE et de l'article 18 de la directive 2002/55/CE requiert son intervention, de sorte qu'elle devra également être partie à l'accord de coopération et que le législateur fédéral devra y donner son assentiment⁶.

Il s'ensuit que dans la mesure où il concerne les catalogues nationaux des variétés, l'arrêté en projet ne peut se concrétiser qu'après que les législateurs compétents auront

de certaines variétés d'espèces de plantes agricoles et de légumes'. La même observation a été formulée dans plusieurs avis concernant des textes parallèles de la Région wallonne et de la Région flamande.

⁵ Note 1 de l'avis 44.370/VR/3 cité : Les législateurs compétents n'ont pas non plus donné l'assentiment à l'accord de coopération du 30 mars 2004.

⁶ Note 2 de l'avis 44.370/VR/3 cité : Il faut également rappeler que la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet qu'une région se défasse d'une compétence qui lui a été attribuée (Cour constitutionnelle, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.2 ; voir également, en matière d'agriculture, l'avis 43.936/3 du 15 janvier 2008 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale 'instaurant un régime de paiement unique et établissant certains régimes d'aide pour agriculteurs et portant application de la conditionnalité'), comme c'est actuellement le cas à l'article 2, alinéa 1^{er}, du Protocole interrégional 'Matériel de reproduction' en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

donné leur assentiment à un accord de coopération concernant le ou les catalogues nationaux des variétés. À cet égard, le projet est dès lors à tout le moins prématuré ».

L'arrêté en projet est de la même nature que les arrêtés précédents, visés dans la note de bas de page 1, qui ont fait l'objet de la même observation relative à la compétence. Dès lors qu'il s'avère qu'aucun accord de coopération relatif à l'inscription de plantes dans le catalogue national des variétés n'a encore été approuvé par les législateurs compétents, l'arrêté en projet ne peut pas non plus être adopté. Le Conseil d'État renonce donc à l'examiner plus avant.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT