



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.878/1/V
van 28 augustus 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van bijlage I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 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’

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 wijziging van bijlage I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 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 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 de bijlagen I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 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’ te vervangen.

Op die wijze wordt de omzetting in het interne recht beoogd van uitvoeringsrichtlijn 2014/105/EU van de Commissie van 4 december 2014 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 2003/90/EG en 2003/91/EG houdende bepalingen ter uitvoering van artikel 7 van Richtlijn 2002/53/EG van de Raad, respectievelijk artikel 7 van Richtlijn 2002/55/EG van de Raad, met betrekking tot de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouwgewassen en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’, waarbij de bijlagen I en II bij richtlijn 2003/90/EG¹ en de bijlagen bij richtlijn 2003/91/EG² worden vervangen.

Uitvoeringsrichtlijn 2014/105/EU dient overeenkomstig artikel 4, eerste alinea, ervan, uiterlijk op 31 december 2015 te worden omgezet en de bepalingen van deze richtlijn dienen luidens artikel 4, tweede alinea, ervan te worden toegepast vanaf 1 januari 2016.

Voor onderzoeken die vóór 1 januari 2016 zijn begonnen, mogen de lidstaten evenwel nog de bepalingen van richtlijnen 2003/90/EG en 2003/91/EG toepassen in de versie die gold vóór de wijziging ervan bij uitvoeringsrichtlijn 2014/105/EU (artikel 3 van uitvoeringsrichtlijn 2014/105/EU).

BEVOEGDHEID VAN HET VLAAMSE GEWEST

3. In advies 48.769/3 van 12 oktober 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 2 december 2010 ‘tot wijziging van bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 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’, heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende opgemerkt:

¹ 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’.

² 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’.

“2. Wat betreft de bevoegdheid van de gewesten met betrekking tot de inschrijving van gewassen op de nationale rassenlijst, kan worden verwezen naar 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, waarin de Raad van State, afdeling Wetgeving, het volgende heeft 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 bevoegdheidsverdelende 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 is³. 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 goedgekeurd⁴.

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

⁴ Voetnoot 2 uit het geciteerde 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

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.’

3. Nu het ontworpen besluit betrekking heeft op een regeling die beschouwd kan worden als een accessorium van de inschrijving van gewassen op de nationale rassenlijst, kan ook dit besluit in de huidige stand van de regelgeving geen doorgang vinden. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet dan ook af van een nader onderzoek ervan.”

De Raad van State heeft dat standpunt hernomen met betrekking tot de ontwerpen die hebben geleid tot de ministeriële besluiten van 20 oktober 2011, 8 juni 2012, 24 oktober 2013 en 23 april 2014, die bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007 wijzigen.⁵

3.1. Het om advies voorgelegde ontwerp is van dezelfde aard als de ministeriële besluiten van 2 december 2010, 20 oktober 2011, 8 juni 2012, 24 oktober 2013 en 23 april 2014. Naar de huidige stand van zaken gevraagd, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Het door u aangehaalde protocol maakt nog geen voorwerp uit van een parlementaire instemming.”

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”.

⁵ Adv.RvS 50.224/3 van 20 september 2011 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 20 oktober 2011 ‘tot wijziging van bijlagen I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken en de minimeisen voor dat onderzoek’, adv.RvS 51.205/3 van 17 april 2012 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 8 juni 2012 ‘tot wijziging bij bijlage I en II van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken en de minimeisen voor dat onderzoek’, adv.RvS 53.614/3 van 25 juli 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 24 oktober 2013 ‘tot wijziging van bijlage I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimeisen voor dat onderzoek en tot wijziging van de bijlage bij het ministerieel besluit van 20 januari 2010 tot vaststelling van de procedures voor de rassenlijsten van landbouw- en groentegewassen’ en adv.RvS 55.613/3 van 2 april 2014 over het ontwerp dat geleid heeft tot het ministerieel besluit van 23 april 2014 ‘tot wijziging van bijlage I en II bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007 betreffende de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimeisen voor dat onderzoek’.

3.2. Nu de gemachtigde heeft verklaard dat de betrokken wetgevers hun instemming nog steeds niet hebben verleend met een samenwerkingsakkoord betreffende de nationale rassenlijst of -lijsten, kan ook het ontworpen besluit geen doorgang vinden. De Raad van State, afdeling Wetgeving, ziet dan ook af van een nader onderzoek ervan.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT