



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.331/3
van 26 mei 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de voorschriften voor fruitgewassen, de specifieke voorschriften waaraan leveranciers moeten voldoen, en de nadere voorschriften voor officiële inspecties’

Op 26 april 2016 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de voorschriften voor fruitgewassen, de specifieke voorschriften waaraan leveranciers moeten voldoen, en de nadere voorschriften voor officiële inspecties’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 17 mei 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 mei 2016.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt tot de omzetting van uitvoeringsrichtlijn 2014/98/EU van de Commissie van 15 oktober 2014 ‘tot uitvoering van Richtlijn 2008/90/EG van de Raad wat betreft specifieke voorschriften voor de in bijlage I bij die richtlijn bedoelde geslachten en soorten van fruitgewassen, specifieke voorschriften waaraan leveranciers moeten voldoen, en nadere voorschriften betreffende officiële inspecties’ (hierna: de uitvoeringsrichtlijn).

Het ontwerp bevat voorschriften voor prebasismateriaal (artikelen 5 tot 16 van het ontwerp), voor basismateriaal (artikelen 17 tot 21), voor gecertificeerd materiaal (artikelen 22 tot 24) en CAC-materiaal¹ (artikelen 25 tot 29). Er gelden ook specifieke voorschriften voor leveranciers die bij de productie of de vermeerdering van teeltmateriaal en fruitgewassen zijn betrokken (artikelen 30 en 31), alsook voor officiële inspecties (artikel 32).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het (federale) ministerieel besluit van 19 februari 2000 ‘tot vaststelling van de schema’s met de voorwaarden waaraan teeltmateriaal van fruitgewassen en fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt moeten voldoen, van de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot het toezicht op en de controle van leveranciers van deze materialen, van hun bedrijven en van de laboratoria en van uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de door leveranciers bij te houden lijsten van rassen van bovenvermelde gewassen’, tot opheffing waarvan artikel 33 van het ontwerp strekt. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2017 (artikel 34). Teeltmateriaal en fruitgewassen die uit prebasis-, basis- en gecertificeerde moederplanten of CAC-materiaal zijn verkregen, die vóór 1 januari 2017 bestonden en die vóór 31 december 2022 officieel gecertificeerd zijn of voldoen aan de voorwaarden om als CAC-materiaal te worden aangemerkt, mogen in de handel worden gebracht (artikel 35).

3.1. Het ontworpen besluit vindt in hoofdzaak rechtsgrond in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010 ‘betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt’.

In zoverre het ontworpen besluit verplichtingen inhoudt voor leveranciers die teeltmateriaal en fruitgewassen produceren of vermeerderen, wordt de rechtsgrond ervoor geboden door artikel 6, § 4, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010. Dat is

¹ CAC-materiaal (*Conformitas Agraria Communitatis*) is het materiaal bedoeld in artikel 2, 8°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010 ‘betreffende het in de handel brengen van teeltmateriaal van fruitgewassen, alsmede van fruitgewassen die voor de fruitteelt worden gebruikt’.

specifiek het geval voor de artikelen 4, tweede lid, 30 en 31 van het ontworpen besluit, alsook voor enkele andere bepalingen die ten dele ook verplichtingen voor deze leveranciers inhouden als bedoeld in artikel 6, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010.

In zoverre het ontworpen besluit betrekking heeft op het toezicht door de bevoegde entiteit² op de naleving van de erin vervatte voorwaarden met betrekking tot teeltmateriaal en fruitgewassen, vindt het rechtsgrond in artikel 13, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010. Dat is specifiek het geval voor de artikelen 4, derde lid, en 32 van het ontworpen besluit, alsook voor enkele andere bepalingen die ten dele ook betrekking hebben op dit toezicht.

In het tweede lid van de aanhef wordt ook nog verwezen naar artikel 9, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010. Aangezien het ontworpen besluit geen bepalingen bevat inzake het etiketteren of het plomberen en verpakken van het teeltmateriaal of de fruitgewassen, is deze bepaling niet dienstig als rechtsgrond en moet de verwijzing ernaar in het tweede lid van de aanhef worden weggelaten.

3.2. De voormelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010 vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 4, 2°, a) en b), van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. In de artikelen 11, § 3, eerste lid, 13, § 3, eerste lid, 15, § 4, eerste lid, 16, § 2, eerste lid, 19, § 3, eerste lid, 23, § 3, eerste lid, en 24, § 3, eerste lid, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van “de protocollen van de Plantenbeschermingsorganisatie voor Europa en het gebied van de Middellandse Zee (EPPO) of andere internationaal erkende protocollen”, die door de bevoegde entiteit moeten worden toegepast. Als dergelijke protocollen niet bestaan, worden de protocollen toegepast die door de Vlaamse minister bevoegd voor landbouw (hierna: de minister) zijn vastgesteld. In dat geval stelt de bevoegde entiteit die protocollen op verzoek ter beschikking aan de andere gewesten, lidstaten en de (Europese) Commissie. Deze ontworpen bepalingen sporen met de verscheidene uitvoeringsrichtlijnbeepalingen waarvan ze de omzetting vormen.

Er wordt nog aan toegevoegd (telkens in een tweede lid van de aangehaalde ontworpen bepalingen) op welke website die protocollen van de EPPO kunnen worden teruggevonden. Die protocollen blijken daar in de regel enkel in een Engelse en een Franse versie beschikbaar te zijn, in veel gevallen tegen betaling.

4.2. Wat betreft de protocollen van de EPPO “of andere internationaal erkende protocollen” moet worden opgemerkt dat artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of geen verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald. Dat grondwetsartikel verwoordt een algemeen rechtsbeginsel dat geldt voor alle algemene rechtsnormen. De mogelijkheid voor elke

² Dat is het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij (zie artikel 2, 1°, van het ontwerp).

persoon om te allen tijde ervan kennis te nemen, is een recht dat inherent is aan de rechtsstaat, omdat het die kennisneming is die iedereen in staat zal stellen zich naar die teksten te gedragen.

Ter uitvoering van artikel 190 van de Grondwet bepalen de artikelen 54 en 84 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ dat decreten en regeringsbesluiten in het Belgisch Staatsblad worden bekendgemaakt.

Technische normen zoals die waarnaar wordt verwezen in de aangehaalde ontworpen bepalingen, worden doorgaans echter niet in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en zijn vaak enkel beschikbaar tegen betaling.

Het knelpunt van de ontbrekende bekendmaking van technische normen waarnaar in Europese en Belgische rechtsregels wordt verwezen, zou op een horizontale manier moeten worden onderzocht en opgelost. Mochten er voor het oplossen hiervan bijzondere redenen zijn om bij (bijzondere) wet af te wijken van de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, dan zal erop moeten worden toegezien dat deze bekendmaking beantwoordt aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking. Essentieel hierbij is de beschikbaarheid van een Nederlandse versie van de betrokken normen. Daarnaast mag, indien voor het consulteren van de voornoemde normen een vergoeding wordt gevraagd, het bedrag ervan de toegankelijkheid van die normen niet op onevenredige wijze belemmeren.

Zolang er geen dergelijke wettelijke regeling is tot stand gekomen, is de technische norm waaraan wordt gerefereerd, geen overeenkomstig artikel 190 van de Grondwet bekendgemaakte norm, zodat hij niet tegenwerpbaar is aan iedereen. Onder die omstandigheden lijkt het onverenigbaar met artikel 190 van de Grondwet de betrokken norm niet kosteloos (of hoogstens tegen een redelijke kostprijs) in de Nederlandse taal ter beschikking te stellen van alle burgers op de daartoe geëigende manier, namelijk via bekendmaking in het Belgisch Staatsblad. Dat kan ook door de relevante bepalingen in (een bijlage bij) het ontworpen besluit zelf op te nemen.

4.3. Wat betreft de subsidiaire regeling van de door de minister vast te stellen protocollen, moet de Raad van State opmerken dat de ermee beoogde verbindende voorschriften enkel bij formele rechtsregels kunnen worden uitgevaardigd, en niet bij een protocol. Het gegeven dat in de richtlijn zelf gewag wordt gemaakt van protocollen die door de lidstaten kunnen worden opgesteld, doet daar geen afbreuk aan. Ook indien die in de uitvoeringsrichtlijn beoogde regelingen van lidstatelijke oorsprong in formele rechtsregels worden uitgevaardigd, voldoen ze aan hetgeen in de uitvoeringsrichtlijn wordt bepaald.

Bovendien ziet de Raad van State in het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010 niet dadelijk een rechtsgrond voor het vaststellen van dergelijke regelingen.

De conclusie is dat in de plaats van een verwijzing naar protocollen die door de minister kunnen worden vastgesteld, het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010 moet worden aangevuld met een regeling waarbij dan de minister kan worden gemachtigd om bij ministerieel besluit protocollen vast te stellen voor de in de uitvoeringsrichtlijn bedoelde gevallen

waarin er geen protocollen van de EPPO of andere internationaal erkende protocollen voorhanden zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. Zoals reeds in opmerking 3.1 is uiteengezet, moet in het tweede lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 9, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010 worden weggelaten.

Artikel 3

6. Artikel 3 van het ontwerp bepaalt dat het hoofd van “de bevoegde entiteit” de aangelegenheden die conform het te nemen besluit onder de bevoegdheid van de bevoegde entiteit vallen, tot op het meest functionele niveau kan subdelegeren aan personeelsleden van de bevoegde entiteit die onder zijn hiërarchisch gezag staan.

Bij artikel 20, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 ‘tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen’ wordt evenwel reeds aan onder meer het hoofd van het departement de mogelijkheid verleend om “[m]et het oog op een efficiënte en resultaatgerichte interne organisatie (...) een deel van de gedelegeerde aangelegenheden verder [te] subdelegeren aan personeelsleden van het departement die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau”. Artikel 20, § 2, van hetzelfde besluit bepaalt dat de mogelijkheid om gedelegeerde aangelegenheden te subdelegeren kan worden beperkt door middel van de in artikel 23, § 2, van dat besluit bedoelde besluiten. Luidens artikel 21 van dat besluit wordt het besluit van het hoofd van het departement waarmee de subdelegaties worden vastgesteld, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en wordt ervan een afschrift bezorgd aan de betrokken minister. De artikelen 23 tot 27 van dat besluit voorzien in een nadere regeling van het gebruik van die delegaties, evenals in een systeem van interne controle en in rapporteringsverplichtingen.

Artikel 2 van het ontwerp doet dan ook de vraag rijzen of de voormelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 toepasselijk zijn op de subdelegaties die overeenkomstig de ontworpen bepaling zouden worden toegestaan, hetgeen de rechtsgeldigheid van de eruit voortvloeiende rechtshandelingen kan aantasten.

Tenzij specifieke gevallen van subdelegaties worden bedoeld die volgens de stellers van het ontwerp anders moeten worden geregeld dan de regeling waarin de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 voorzien, en waarvoor de verhouding tot die bepalingen dan ook uitdrukkelijk moet worden geregeld (“In afwijking van (...)), is het raadzaam van de ontworpen bepaling af te zien.

Artikel 7

7. In artikel 7, § 2, 2°, van het ontwerp moet de datum van het ministerieel besluit ‘betreffende de registratie van leveranciers en van rassen’ nog worden ingevuld. Dat betekent ook dat dat nog te nemen ministerieel besluit uiterlijk op dezelfde datum in werking moet treden als dit te nemen ministerieel besluit.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT