



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 59.404/3
van 13 juni 2016

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘betreffende de registratie
van leveranciers en van rassen’

Op 12 mei 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 registratie van leveranciers en van rassen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 2 juni 2016. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 13 juni 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 van ministerieel besluit strekt tot de omzetting van uitvoeringsrichtlijn 2014/97/EU van de Commissie van 15 oktober 2014 ‘tot uitvoering van Richtlijn 2008/90/EG van de Raad wat betreft de registratie van leveranciers en van rassen en de gemeenschappelijke lijst van rassen’.

Het ontwerp bevat voorschriften met betrekking tot het leveranciersregister (artikelen 4 en 5 van het ontwerp) en het rassenregister (artikelen 6 tot 13).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2017 (artikel 9).¹

3.1. De artikelen 4 en 5 van het ontworpen ministerieel besluit vinden rechtsgrond in artikel 5, § 3, 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’. Bij die bepaling wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister) gemachtigd om de uitvoeringsbepalingen vast te stellen van de paragrafen 1 en 2 van dat artikel overeenkomstig de beslissingen van de instellingen van de Europese Gemeenschap (lees: de Europese Unie).

De artikelen 6 tot 13 van het ontworpen ministerieel besluit ontlelen hun rechtsgrond aan artikel 7, § 5, van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010. Op grond van die bepaling stelt de minister de eisen vast voor de officiële registratie van rassen overeenkomstig de beslissingen van de instellingen van “de Europese Gemeenschap” (lees: de Europese Unie), rekening houdend met de stand van wetenschap en techniek. Die eisen behelzen een aantal in die paragraaf 5 opgesomde elementen.

3.2. De voormelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010 vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 4, 1° en 2°, a) en b), van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

¹ Dit is de datum waarop de omzettingsbepalingen van uitvoeringsrichtlijn 2014/97/EU door de lidstaten moeten worden toegepast (zie artikel 12, lid 1, tweede alinea, van de uitvoeringsrichtlijn).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

4. 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 3 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 8

5.1. In artikel 8, § 2, van het ontwerp wordt gewag gemaakt van informatie die bij de aanvraag voor de registratie van een ras moet worden gevoegd en die vereist is volgens de technische vragenlijsten die op het moment van de aanvraag zijn vastgesteld:

“a) in bijlage II bij de ‘Protocollen inzake het onderzoek op onderscheidbaarheid, homogeniteit en bestendigheid’ van de raad van bestuur van het Communautair Bureau voor Plantenrassen (CBP) voor de desbetreffende soorten waarvoor een dergelijk protocol is bekendgemaakt, of, als er geen soortgelijke protocollen zijn bekendgemaakt;

b) in deel X van de ‘testrichtsnoeren voor het uitvoeren van tests inzake onderscheidbaarheid, homogeniteit en bestendigheid’ van de Internationale Unie tot

bescherming van kweekproducten (UPOV) en de bijlage bij het desbetreffende richtsnoer voor de desbetreffende soorten waarvoor dergelijke richtsnoeren zijn bekendgemaakt, of, als er geen soortgelijke richtsnoeren zijn bekendgemaakt;

c) in bepalingen vastgelegd door de Vlaamse minister die bevoegd is voor landbouw”.

Er wordt ook nog vermeld dat “de geactualiseerde tekst van de technische vragenlijsten, vermeld onder punt a) en b) is opgenomen op de website van het Communautair Bureau voor de Plantenrassen (<http://www.cpyo.europa.eu>) of de Internationale Unie tot bescherming van kweekproducten (UPOV) (www.upov.int)”.

5.2. Wat betreft de voormelde protocollen en richtsnoeren 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 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.

5.3. Wat betreft de subsidiaire regeling van de door de minister vast te stellen bepalingen, moet de Raad van State opmerken dat de ermee beoogde verbindende voorschriften enkel bij formele rechtsregels kunnen worden uitgevaardigd. Het gegeven dat in artikel 5, lid 2, a), iii), van uitvoeringsrichtlijn 2014/97/EU gewag wordt gemaakt van “nationale bepalingen”, doet daar geen afbreuk aan.

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 bij een ministerieel besluit. Ook artikel 13, § 3, van dat besluit, waar de gemachtigde naar verwees als rechtsgrond voor een dergelijke regeling, komt daarvoor niet in aanmerking, aangezien die bepaling slechts betrekking heeft op nadere uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de inspectie van teeltmateriaal en fruitgewassen.

De conclusie is dat in de plaats van een verwijzing naar bepalingen 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 bepalingen vast te stellen voor de in de uitvoeringsrichtlijn bedoelde gevallen waarin er geen protocollen of richtsnoeren voorhanden zijn.

Artikel 11

6. In artikel 11, § 1, van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde entiteit “waarborgt dat” de registratie van een ras telkens met een periode van ten hoogste dertig jaar kan worden verlengd. Een dergelijke formulering, die stamt uit de ermee omgezette richtlijnbeepaling, moet worden vervangen door de vermelding dat de registratie van een ras telkens met een periode van ten hoogste dertig jaar kan worden verlengd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jan SMETS