RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 61.448/3
van 2 juni 2017

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende vaststelling van de retributies voor de inschrijving van de rassen in de nationale rassencatalogi, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal, wat betreft de retributies voor de inschrijving van de rassen in de rassenlijsten en voor de opname in het rassenregister van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen’

‡LW-ACGRODEDH-GBEEIUQ‡

Op 3 mei 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Natuur, Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende vaststelling van de retributies voor de inschrijving van de rassen in de nationale rassencatalogi, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal, wat betreft de retributies voor de inschrijving van de rassen in de rassenlijsten en voor de opname in het rassenregister van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 23 mei 2017. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 2 juni 2017.

*

‡LW-ACGRODEDH-GBEEIUQ‡

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 van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een aantal wijzigingen aan te brengen in het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 'houdende vaststelling van de retributies voor de inschrijving van de rassen in de nationale rassencatalogi, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal'. Zo worden de definities aangevuld (artikel 1 van het ontwerp) en wordt het toepassingsgebied aangepast (artikel 2). De regeling van de retributies voor de deelname aan het OHB-onderzoek[1] in België wordt vervangen (artikel 4). Er wordt voorzien in een nieuwe regeling van retributies voor de opname in het rassenregister van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen (artikelen 5 en 8). De bepaling inzake de indexering van de retributiebedragen wordt aangepast (artikel 6) en de bijlage met de retributiebedragen voor de inschrijving van rassen in de rassenlijsten wordt vervangen (artikel 7).

BEVOEGDHEID

3. De Raad van State heeft in de adviezen 44.370/VR/3 en 44.371/VR/3 van 6 mei 2008[2] al gewezen op het bevoegdheidsprobleem dat rijst inzake de regeling van de wijze waarop de rassenlijsten door de gewesten worden vastgesteld aan de hand van de afspraken die zijn gemaakt in het Interregionaal Protocol 'Teeltmateriaal' van 31 maart 2004, gesloten ter uitvoering van artikel 13 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest 'met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij', aangezien dit protocol nog niet door alle gewesten is onderworpen aan parlementaire instemming. Dat bevoegdheidsprobleem is nog steeds relevant, ook al hebben de artikelen 3, 4, 6 en 7 van het thans ontworpen besluit enkel betrekking op de retributies die worden geheven naar aanleiding van de inschrijving van rassen in die rassenlijsten en niet op de wijze van vaststelling van die rassenlijsten zelf.

[1] Dit is het onderzoek naar de onderscheidbaarheid, de homogeniteit en de bestendigheid van een ras dat voorafgaat aan de opname in de rassenlijst van landbouwgewassen of de rassenlijst van groentegewassen.

[2] Adv.RvS 44.370/VR/3 van 6 mei 2008 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', opmerkingen 3 tot 5; adv.RvS 44.371/VR/3 van 6 mei 2008 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 juni 2008 'tot wijziging van de bijlagen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende vaststelling van de retributies voor de inschrijving van de rassen in de nationale rassencatalogi, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal', opmerking 3.

‡LW-ACGRODEDH-GBEEIUQ‡

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 19 mei 2006 'betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij' en in artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid'. Bij de eerstgenoemde decretale bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om na advies van de Raad van het Fonds voor Landbouw en Visserij het bedrag te bepalen van (onder meer) de retributies vermeld in de laatstgenoemde decretale bepaling, alsook de regels voor de inning ervan. Die retributies kunnen overeenkomstig de laatstgenoemde bepaling worden gevorderd voor de uitvoering van de maatregelen vermeld in het decreet van 28 juni 2013, in de uitvoeringsbesluiten ervan, in het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid. Blijkens artikel 5, tweede lid, van het decreet van 19 mei 2006 kunnen die retributies worden geheven op planten of plantaardige producten, dieren of dierlijke producten of visserijproducten die worden voortgebracht, geoogst, aangeland, verhandeld, vervoerd, bewerkt of verwerkt. Ze kunnen ook worden geheven op de ondernemingen die planten of plantaardige producten, dieren of dierlijke producten of visserijproducten voortbrengen, verhandelen, vervoeren, bewerken of verwerken.

5. Artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013 voorziet in een bekrachtigingsregeling voor "[h]et besluit betreffende die verplichte bijdragen", waarmee ook lijkt te worden gerefereerd aan de betrokken retributies. De gemachtigde verklaarde dat een ontwerp van decreet[3] hangende is in het Vlaams Parlement om de retributies uit die bekrachtigingsregeling te lichten, ingevolge een eerdere opmerking van de Raad van State dat een bekrachtigingsregeling voor retributies vanuit grondwettelijk oogpunt niet vereist is.[4]

Er moet in elk geval over worden gewaakt dat die decretale wijziging in het Belgisch Staatsblad verschijnt binnen een maand na de aanneming van het ontworpen besluit, aangezien het te nemen besluit anders van rechtswege vervalt met terugwerkende kracht tot de datum van inwerkingtreding ervan.[5]

ALGEMENE OPMERKING

6. Een retributie dient een geldelijke vergoeding te zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige

[3] Zie artikel 81 van het ontwerp van decreet 'houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw' (*Parl.St.* Vl.Parl. 2016-17, nr. 1041/1), alsook artikel 103 ervan (met betrekking tot de inwerkingtreding), waaruit blijkt dat aan de zo-even geschetste ingreep terugwerkende kracht wordt verleend met ingang van 1 januari 2014. Het ontwerp is blijkens de website van het Vlaams Parlement nog in behandeling in de bevoegde commissie.

[4] Zie adv.RvS 58.930/3 van 9 maart 2016 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'betreffende de gespecialiseerde pluimveebedrijven', opmerking 3.3.1.

[5] Zie artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013.

‡LW-ACGRODEDH-GBEEIUQ‡

verschuldigd is. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

Met betrekking tot de hoogte van de nieuwe retributiebedragen verklaarde de gemachtigde het volgende:

> "De bedragen zijn geen echte verhoging, maar een actualisatie van de reële stijging van het indexcijfer sinds 2007 (de index werd sinds juli 2007 driemaal met 5% overschreden +3,7% voor de indexstijging tussen juli 2014 en januari 2017). De bedragen werden dus aangepast aan de consumptie-index en bijgevolg enkel geactualiseerd.
>
> De retributies voor de opname van rassen in het rassenregister van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen zijn vastgelegd in overeenstemming met deze voor opname van landbouwgewassen aangezien de procedure gelijkaardig is met uitzondering van het CGW-onderzoek. Verder zijn er nu maar heel weinig instandhoudingsrassen aangemeld. Door de bedragen te verlagen, kan mogelijks een stimulans voor de genetische diversiteit gecreëerd worden."

Of er effectief een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag van de bijdragen, kan de Raad van State bij gebreke van het nodige feitelijke inzicht ter zake niet beoordelen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 6

7. Het ontworpen artikel 15, § 1 (artikel 6 van het ontwerp) bepaalt dat het bedrag van de retributies met 5% wordt verhoogd op 1 juli van het jaar na het jaar waarin het indexcijfer van de consumptieprijzen van minstens een van de maanden met 5% of een veelvoud van 5% gestegen is ten opzichte van het basisindexcijfer. Op de vraag of deze bepaling geen verduidelijking behoeft, formuleerde de gemachtigde het volgende tekstvoorstel:

"Art. 15. §1. Op 1 juli van het jaar (x) wordt het bedrag van de retributies met 5% verhoogd indien het indexcijfer van de consumptieprijzen in minstens een van de maanden van het jaar ervoor (x-1) met 5% of een veelvoud van 5% is gestegen ten opzichte van het basisindexcijfer."

Met dit tekstvoorstel kan in beginsel worden ingestemd, eventueel met weglating van de (overbodige) vermeldingen "(x)" en "(x-1)". Er kan beter nog wel worden verduidelijkt of in geval van stijging met "een veelvoud van 5%" dit dan ook leidt tot een verhoging met dat veelvoud van 5%.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS Jo BAERT

‡LW-ACGRODEDH-GBEEIUQ‡