



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 67.137/3
van 15 april 2020

avis 67.137/3
du 15 avril 2020

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^{er} et II de
l'arrêté du Gouvernement de la
Région de Bruxelles-Capitale du
21 juin 2007 concernant les
caractères devant être couverts au
maximum par l'examen et les
conditions minimales pour
l'examen de certaines variétés
d'espèces de plantes agricoles et de
légumes'

Op 20 maart 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie verzocht binnen een termijn van dertig dagen 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 31 maart 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste 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 15 april 2020.

*

Le 20 mars 2020, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté ministériel 'modifiant les annexes I^{er} et II de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 concernant les caractères devant être couverts au maximum 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 31 mars 2020. La chambre était composée de Jo BAERT, président de chambre, Jeroen VAN NIEUWENHOVE et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Githa SCHEPPERS, premier 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 15 avril 2020.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Minister van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering, belast met klimaattransitie, leefmilieu, energie en participatieve democratie (hierna: de minister) strekt ertoe 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’ te vervangen (artikel 2 van het ontwerp).

Op die wijze wordt de omzetting in het interne recht beoogd van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2019/1985 van de Commissie van 28 november 2019 ‘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 (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 juni 2020 (artikel 4). De huidige bijlagen bij het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007 blijven van toepassing voor de onderzoeken die voor die datum werden opgestart (artikel 3).

BEVOEGDHEID

2. In advies 61.042/VR/3 van 25 april 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 8 mei 2017 ‘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’ heeft de Raad van State het volgende uiteengezet met betrekking tot de bevoegdheid van de gewesten inzake het opstellen van de rassenlijsten:

“2. In de brief met de adviesaanvraag wordt verwezen naar een advies 59.141/3 van 19 april 2016 van de Raad van State over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 11 mei 2016 ‘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’. Dat besluit betrof een vorige vervanging van de voormelde bijlagen I en II naar aanleiding van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/1168.³ In

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’.

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/1168 van de Commissie van 15 juli 2015 ‘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

dat advies heeft de Raad van State afgezien van het nader onderzoek van het ontwerp nadat hij had vastgesteld dat 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', nog niet door alle gewesten is onderworpen aan parlementaire instemming.

De adviesaanvrager betoogt in dat verband onder meer dat in de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt erkend dat het loutere gegeven dat regio's van lidstaten bij de implementatie van EU-recht onderling verschillende maatregelen vaststellen, geen met het EU-recht strijdige discriminatie vormt.⁴ Zij concludeert daaruit dat '[h]et (...) elke lidstaat (...) vrij [staat] om de bevoegdheden op nationaal vlak te verdelen en niet rechtstreeks toepasselijke gemeenschapshandelingen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden te doen uitvoeren, voor zover die bevoegdheidsverdeling een juiste uitvoering van die gemeenschapshandelingen mogelijk maakt. Om deze reden kan elk Gewest dan ook voor zichzelf (en voor zijn gewestelijk grondgebied) een rassenlijst opstellen.'

3. Na een nieuw onderzoek van deze kwestie in verenigde kamers meent de Raad van State dat de uitvoeringsrichtlijnen die ertoe strekken de bijlagen bij de richtlijnen 2003/90/EG en 2003/91/EG te vervangen, rechtshandelingen vormen van de Europese Commissie waarvan de rechtsgeldigheid niet in het gedrang komt door het internrechtelijke bevoegdheidsprobleem dat kleeft aan de wijze waarop de nationale rassenlijst in België tot stand wordt gebracht overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/53/EG⁵ en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2002/55/EG⁶. In dat geval overstijgt de opname in de rassenlijst niet de territoriale bevoegdheid van het betrokken gewest, vermits die opname door het recht van de Europese Unie zelf wordt opgelegd, en de gelding ervan voor het hele Belgische grondgebied niet voortvloeit uit het voormelde Interregionaal Protocol 'Teeltmateriaal' van 31 maart 2004. De loutere omzetting van dergelijke uitvoeringsrichtlijnen is een verplichting voor de drie gewesten en dus ook voor het Vlaamse Gewest. De Raad van State zal dergelijke ontworpen omzettingsmaatregelen dan ook ten gronde onderzoeken.

Dit neemt niet weg dat het voormelde bevoegdheidsprobleem, dat een eerste keer werd uiteengezet in advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008⁷ nog steeds relevant blijft voor de regeling van de wijze waarop de rassenlijsten door de gewesten worden vastgesteld aan de hand van de afspraken die zijn gemaakt in het voormelde Interregionaal Protocol 'Teeltmateriaal' van 31 maart 2004."

Die conclusie geldt ook voor dit ontwerp.

tot de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouwgewassen en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek'.

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: HvJ 16 juli 2009, *Horvath*, C-428/07, §§ 47-58. Zie overigens in dat verband ook HvJ 12 juni 2014, *Digibet*, C-156/13, §§ 33-41.

⁵ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Richtlijn 2002/53/EG van de Raad van 13 juni 2002 'betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen'.

⁶ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Richtlijn 2002/55/EG van de Raad van 13 juni 2002 'betreffende het in de handel brengen van groentezaad'.

⁷ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: 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.

RECHTSGROND

3.1. Het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in artikel 4 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 21 juni 2007. Bij die bepaling wordt de Brusselse minister bevoegd voor het landbouwbeleid (hierna: de minister) gemachtigd om de bijlagen bij dat besluit aan te vullen of te wijzigen “overeenkomstig de beslissingen van de instellingen van de Europese Gemeenschap”.

Aanvullend kan de rechtsgrond voor het ontworpen ministerieel besluit eveneens worden gevonden in artikel 8, § 2, 1° en 2°, van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 22 oktober 2009 ‘betreffende de toelating van de rassen van landbouwgewassen en groentegewassen tot en het behoud ervan op de rassenlijsten van landbouwgewassen en groentegewassen’. Aan die bepalingen ontleent de minister de bevoegdheid om, “in overeenstemming met de beslissingen van de Europese instellingen en rekening houdend met de stand van wetenschap en techniek”, de kenmerken vast te stellen waartoe het onderzoek zich voor de verschillende soorten gewassen ten minste moet uitstrekken, alsook de minimumeisen betreffende het verrichten van het onderzoek.

3.2. De voormelde bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 2, § 1, 6°, van de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’.⁸ Op grond van die bepaling kan de Koning (lees: de Brusselse Hoofdstedelijke Regering) onder meer de grondstoffen onderwerpen aan facultatieve of verplichte keuring omtrent de herkomst, de echtheid en de zuiverheid van soort en ras, de kwaliteit en de goede gezondheidstoestand.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Het tweede en het derde lid van de aanhef moeten worden omgewisseld.

*

⁸ Wat betreft de federale overheid werd het opschrift van deze wet gewijzigd in wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’ (bij artikel 114 van de wet van 1 maart 2007 ‘houdende diverse bepalingen (III)’).

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet d'arrêté du ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de la Transition climatique, de l'Environnement, de l'Énergie et de la Démocratie participative (ci-après : le ministre), soumis pour avis, a pour objet de remplacer 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' (article 2 du projet).

Ce faisant, il vise la transposition en droit interne de la directive d'exécution (UE) 2019/1985 de la Commission du 28 novembre 2019 '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', qui remplace les annexes I et II de la directive 2003/90/CE ¹ et les annexes de la directive 2003/91/CE ² (article 1^{er} du projet).

L'arrêté envisagé entre en vigueur le 1^{er} juin 2020 (article 4). Les annexes actuelles de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007 restent d'application pour les examens qui ont débuté avant cette date (article 3).

COMPÉTENCE

2. Dans l'avis 61.042/VR/3 du 25 avril 2017 sur un projet devenu l'arrêté ministériel du 8 mai 2017 'modifiant les annexes I^{re} et II de l'arrêté du Gouvernement flamand du 27 avril 2007 concernant 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 et de légumes', le Conseil d'État a apporté les précisions suivantes concernant l'élaboration des catalogues des variétés :

« 2. In de brief met de adviesaanvraag wordt verwezen naar een advies 59.141/3 van 19 april 2016 van de Raad van State over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 11 mei 2016 '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'. Dat besluit betrof een vorige vervanging van de voormelde bijlagen I en II naar aanleiding van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/1168 ³. In

¹ 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'.

² 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'.

³ Note 3 de l'avis cité : Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/1168 van de Commissie van 15 juli 2015 '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

dat advies heeft de Raad van State afgezien van het nader onderzoek van het ontwerp nadat hij had vastgesteld dat 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', nog niet door alle gewesten is onderworpen aan parlementaire instemming.

De adviesaanvrager betoogt in dat verband onder meer dat in de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt erkend dat het loutere gegeven dat regio's van lidstaten bij de implementatie van EU-recht onderling verschillende maatregelen vaststellen, geen met het EU-recht strijdige discriminatie vormt⁴. Zij concludeert daaruit dat '[h]et (...) elke lidstaat (...) vrij [staat] om de bevoegdheden op nationaal vlak te verdelen en niet rechtstreeks toepasselijke gemeenschapshandelingen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden te doen uitvoeren, voor zover die bevoegdheidsverdeling een juiste uitvoering van die gemeenschapshandelingen mogelijk maakt. Om deze reden kan elk Gewest dan ook voor zichzelf (en voor zijn gewestelijk grondgebied) een rassenlijst opstellen.'

3. Na een nieuw onderzoek van deze kwestie in verenigde kamers meent de Raad van State dat de uitvoeringsrichtlijnen die ertoe strekken de bijlagen bij de richtlijnen 2003/90/EG en 2003/91/EG te vervangen, rechtshandelingen vormen van de Europese Commissie waarvan de rechtsgeldigheid niet in het gedrang komt door het internrechtelijke bevoegdheidsprobleem dat kleeft aan de wijze waarop de nationale rassenlijst in België tot stand wordt gebracht overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/53/EG⁵ en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2002/55/EG⁶. In dat geval overstijgt de opname in de rassenlijst niet de territoriale bevoegdheid van het betrokken gewest, vermits die opname door het recht van de Europese Unie zelf wordt opgelegd, en de gelding ervan voor het hele Belgische grondgebied niet voortvloeit uit het voormelde Interregionaal Protocol 'Teeltmateriaal' van 31 maart 2004. De loutere omzetting van dergelijke uitvoeringsrichtlijnen is een verplichting voor de drie gewesten en dus ook voor het Vlaamse Gewest. De Raad van State zal dergelijke ontworpen omzettingsmaatregelen dan ook ten gronde onderzoeken.

Dit neemt niet weg dat het voormelde bevoegdheidsprobleem, dat een eerste keer werd uiteengezet in advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008⁷ nog steeds relevant blijft voor de regeling van de wijze waarop de rassenlijsten door de gewesten worden vastgesteld aan de hand van de afspraken die zijn gemaakt in het voormelde Interregionaal Protocol 'Teeltmateriaal' van 31 maart 2004 ».

Cette conclusion s'applique également au présent projet.

waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouwgewassen en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek'.

⁴ *Note 4 de l'avis cité* : HvJ 16 juli 2009, *Horvath*, C-428/07, §§ 47-58. Zie overigens in dat verband ook HvJ 12 juni 2014, *Digibet*, C-156/13, §§ 33-41.

⁵ *Note 5 de l'avis cité* : Richtlijn 2002/53/EG van de Raad van 13 juni 2002 'betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen'.

⁶ *Note 6 de l'avis cité* : Richtlijn 2002/55/EG van de Raad van 13 juni 2002 'betreffende het in de handel brengen van groentezaad'.

⁷ *Note 7 de l'avis cité* : 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.

FONDEMENT JURIDIQUE

3.1. L'arrêté ministériel en projet trouve son fondement juridique dans l'article 4 de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 juin 2007. Cette disposition habilite le ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale qui a la politique agricole dans ses attributions (ci-après : le ministre) à compléter ou à modifier les annexes de cet arrêté, « conformément aux décisions des institutions de l'Union européenne ».

À titre complémentaire, l'article 8, § 2, 1° et 2°, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 octobre 2009 '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' peut également procurer un fondement juridique à l'arrêté ministériel en projet. Ces dispositions confèrent au ministre le pouvoir de fixer, « conformément aux décisions des Institutions européennes et compte tenu de l'état des connaissances scientifiques et techniques », les caractères sur lesquels doivent au moins porter les examens pour les différentes espèces ainsi que les conditions minimales concernant l'exécution des examens.

3.2. Les dispositions précitées trouvent à leur tour leur fondement juridique dans l'article 2, § 1^{er}, 6°, de la loi du 11 juillet 1969 'relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage'⁸. En vertu de cette disposition, le Roi (lire : le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale) peut notamment soumettre les matières premières à un contrôle facultatif ou obligatoire concernant l'origine, l'identité et la pureté d'espèce et de variété, ainsi que la qualité et le bon état sanitaire.

EXAMEN DU TEXTE

Préambule

4. On permutera les deuxième et troisième alinéas du préambule.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS

Jo BAERT

⁸ En ce qui concerne l'autorité fédérale, l'intitulé de cette loi a été modifié pour devenir la loi du 11 juillet 1969 'relative aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage' (par l'article 114 de la loi du 1^{er} mars 2007 'portant des dispositions diverses (III)').