RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 67.609/3
van 14 juli 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw ‘tot wijziging van de regelgeving over de certificering en het in de handel brengen van het plantaardig teeltmateriaal, wat betreft de herziening van de indeling van plaagorganismen van planten en de introductie van gereguleerde niet-quarantaineorganismen’

‡LW-BEHULFGEI-GHGAJVT‡

Op 12 juni 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse Minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van de regelgeving over de certificering en het in de handel brengen van het plantaardig teeltmateriaal, wat betreft de herziening van de indeling van plaagorganismen van planten en de introductie van gereguleerde niet-quarantaineorganismen’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 juni 2020. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juli 2020.

*

‡LW-BEHULFGEI-GHGAJVT‡

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 minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw strekt tot de omzetting van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2020/177 van de Commissie van 11 februari 2020 'tot wijziging van de Richtlijnen 66/401/EEG, 66/402/EEG, 68/193/EEG, 2002/55/EG, 2002/56/EG en 2002/57/EG van de Raad, Richtlijnen 93/49/EEG en 93/61/EEG van de Commissie en Uitvoeringsrichtlijnen 2014/21/EU en 2014/98/EU wat betreft plaagorganismen bij planten op zaden en ander plantaardig teeltmateriaal'. Bij die richtlijn worden verscheidene richtlijnen inzake het in de handel brengen van zaden en ander plantaardig teeltmateriaal gewijzigd met betrekking tot de door de EU gereguleerde niet-quarantaineorganismen (hierna: RNQP's). Die wijzigingen zijn ingegeven door de maatregelen met betrekking tot RNQP's die zijn vervat in verordening (EU) 2016/2031[1].

Daartoe worden een aantal besluiten gewijzigd, namelijk:

- het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2003 'houdende reglementering van de handel in en de keuring van zaaizaad van oliehoudende planten en vezelgewassen' (artikelen 2 en 3 van het ontwerp);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 24 oktober 2003 'betreffende het in de handel brengen van vegetatief teeltmateriaal voor wijnstokken' (artikelen 4 en 5);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 25 maart 2005 'houdende reglementering van de handel in en de keuring van zaaizaad van groenvoedergewassen' (artikelen 6 en 7);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 'houdende de reglementering van de handel in en de keuring van zaaigranen' (artikelen 8 en 9);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 'houdende de reglementering van de handel in en van de keuring van groentezaad en zaad van cichorei voor de industrie' (artikelen 10 en 11);
- het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 'houdende de reglementering van de handel in en de keuring van pootaardappelen' (artikelen 12 en 13);

[1] Verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 'betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 228/2013, (EU) nr. 652/2014 en (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Richtlijnen 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG en 2007/33/EG van de Raad'. Over de bevoegdheidsrechtelijke beoordeling van de maatregelen ten aanzien van RNQP's ter uitvoering van die verordening, zie adv.RvS 66.907/3 van 30 maart 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 11 mei 2020 'tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen'.

‡LW-BEHULFGEI-GHGAJVT‡

- het (federale) ministerieel besluit van 19 februari 2000 ‘tot vaststelling van de schema’s met de voorwaarden waaraan teeltmateriaal en plantgoed van groenten, met uitzondering van zaad, 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 de erkenning van de laboratoria’ (artikelen 14 en 15);
- het (Vlaamse) ministerieel besluit van 14 oktober 2015 ‘tot vaststelling van minimumeisen voor prebasispootgoed van aardappelen en tot vaststellingen van EU-klassen voor prebasispootgoed, basispootgoed en gecertificeerd pootgoed van aardappelen en van de daarvoor geldende eisen en aanduidingen’ (artikelen 16 en 17);
- het (Vlaamse) ministerieel besluit van 25 augustus 2016 ‘betreffende de uitvoeringsbepalingen met betrekking tot de voorschriften voor fruitgewassen, de specifieke voorschriften waaraan leveranciers moeten voldoen, en de nadere voorschriften voor officiële inspecties’ (artikelen 18 tot 27);
- het (Vlaamse) ministerieel besluit van 23 februari 2018 ‘tot vaststelling van de schema’s met de voorwaarden waaraan teeltmateriaal van siergewassen moet voldoen, van de voorschriften voor het door de leverancier op te maken etiket of ander document en van de aanvullende uitvoeringsbepalingen voor de door de leverancier bij te houden lijsten van siergewassen’ (artikelen 28 tot 30).

Het te nemen besluit treedt in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 31 mei 2020 (artikel 31 van het ontwerp).

RECHTSGROND

3. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in de bepalingen die worden vermeld in de rubriek ‘Rechtsgronden’ in de aanhef van het besluit, onder voorbehoud van wat volgt.

3.1. In het vierde streepje van de voormelde rubriek moet ook worden verwezen naar artikel 5 (naast artikel 4) van het erin vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 18 maart 2005 (als rechtsgrond voor de artikelen 14 en 15 van het ontworpen besluit).

3.2. In het negende streepje van de voormelde rubriek moet niet alleen worden verwezen naar artikel 4 van het erin vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 22 januari 2010, maar ook naar de artikelen 6, § 4, en 13, § 3, van hetzelfde besluit, in zoverre bepaalde onderdelen van de artikelen 18 tot 27 van het ontworpen besluit verplichtingen inhouden voor leveranciers die teeltmateriaal en fruitgewassen produceren en vermeerderen en betrekking hebben op het toezicht door de bevoegde entiteit.

‡LW-BEHULFGEI-GHGAJVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 31

4. Het te nemen besluit treedt overeenkomstig artikel 31 ervan in werking op (lees: heeft uitwerking met ingang van) 31 mei 2020, zijnde de datum waarop uitvoeringsrichtlijn (EU) 2020/177 overeenkomstig artikel 11, lid 1, eerste alinea, ervan moest zijn omgezet.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is echter slechts toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

> "De inhoud van het ontwerp van ministerieel besluit bevat de bepalingen die opgenomen zijn in de Richtlijn 2020/177 maar deze zijn eveneens opgenomen in de Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072 van de Commissie van 28 november 2019 tot vaststelling van eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van Verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 690/2008 van de Commissie en tot wijziging van Uitvoeringsverordening (EU) 2018/2019 van de Commissie, meer bepaald in bijlage 4 voor wat de drempelwaarden betreft en bijlage 5 voor wat de maatregelen betreft (samen te lezen met bijlage 1 van deze Verordening). Deze Verordening 2019/2072 heeft rechtstreekse werking sinds 14 december 2019.
>
> Via het ontwerp ministerieel besluit wordt de Vlaamse regelgeving dus conform gemaakt aan de Europese reeds in werking getreden drempelwaarden en maatregelen mbt de RNQP's (gereguleerde non-quarantaine organismen).
>
> Enkel voor wat betreft het teeltmateriaal van fruitgewassen en wijnstokken zijn enkel de drempelwaarden en niet de maatregelen zelf in de Verordening 2019/2072 opgenomen. Deze maatregelen zitten enkel in de om te zetten Richtlijn 2020/177. De om te zetten richtlijn schrijft voor dat deze maatregelen vanaf 31 mei in werking moeten treden.
>
> Voor de goede werking van de administratie en voor de gelijke behandeling van de operatoren die actief zijn in deze sectoren van het plantaardig teeltmateriaal in de Europese Unie is het nodig dat in alle lidstaten dezelfde maatregelen genomen worden gedurende het hele seizoen dat start vanaf 31 mei."

‡LW-BEHULFGEI-GHGAJVT‡

Deze uitleg neemt niet weg dat de om te zetten richtlijnbepalingen en dus ook het ontwerp nieuwe verplichtingen bevatten voor de professionele marktdeelnemers. Aan die marktdeelnemers kan niet worden verweten dat ze de bekendmaking van de omzettingsbepalingen in het Belgisch Staatsblad hebben afgewacht om te weten wat hun concrete verplichtingen zijn na de omzetting van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2020/177. Er moet dan ook worden afgezien van de terugwerkende kracht, ook al zou dit de aansprakelijkheid van de Belgische Staat wegens niet-tijdige omzetting van de uitvoeringsrichtlijn in het gedrang kunnen brengen.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-BEHULFGEI-GHGAJVT‡