



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.053/1
van 6 maart 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van 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, wat betreft afwijkingen voor de biologische rassen van landbouw- en groentegewassen die geschikt zijn voor biologische teelt’

Op 3 februari 2023 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van 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, wat betreft afwijkingen voor de biologische rassen van landbouw- en groentegewassen die geschikt zijn voor biologische teelt’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 februari 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 maart 2023.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp strekt tot het wijzigen van 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’. Met de ontworpen wijzigingen wordt de omzetting beoogd van de uitvoeringsrichtlijnen (EU) 2022/1647 en (EU) 2022/1648.¹

BEVOEGDHEID

2.1. In advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008² heeft de afdeling Wetgeving het volgende bevoegdheidsvoorbehoud geformuleerd:

“3. Het ontwerp bevat regels betreffende de inschrijving van rassen van landbouwgewassen op de nationale rassenlijst van landbouwgewassen en van groentegewassen op de nationale rassenlijst van groentegewassen. Zulke rassenlijsten dienen op grond van artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/53/EG en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2002/55/EG door elke EU-lidstaat te worden opgesteld. Zij gelden voor het gehele grondgebied van de betrokken lidstaat. Een inschrijving op een nationale rassenlijst door een gewest geldt dus noodzakelijkerwijze voor het gehele Belgische grondgebied. Een regeling betreffende deze inschrijving overstijgt de territoriale bevoegdheid van het betrokken gewest en kan door dat gewest dus niet eenzijdig worden uitgevaardigd. In dit verband wordt evenwel in de aanhef van het ontwerp - en door de gemachtigde - verwezen naar de regels die zijn opgenomen in het Interregionaal Protocol ‘Teeltmateriaal’ van 31 maart 2004, genomen ter uitvoering van artikel 13 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij. Op grond van dit artikel dienen de gewesten een protocol te sluiten betreffende, onder meer, het opmaken van de nationale catalogi (rassenlijsten) van landbouw- en groentegewassen.

Dit volstaat evenwel niet om het ontwerp conform de bevoegdheidverdelende regels te maken. Het genoemde protocol bevat immers zowel bepalingen die de gewesten kunnen bezwaren als bepalingen die de burgers persoonlijk kunnen binden, zodat met dat protocol op grond van artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen bij decreet en ordonnantie instemming had dienen te worden betuigd, wat niet het geval is³. Bij gebrek aan zulk een instemming kan het Interregionaal Protocol ‘Teeltmateriaal’ van 31 maart 2004 - of althans de bepalingen ervan die de gewesten kunnen bezwaren of de burger persoonlijk kunnen binden - geen gevolg hebben,

¹ Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2022/1647 van de Commissie van 23 september 2022 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/90/EG wat betreft een afwijking voor biologische rassen van landbouwgewassen die geschikt zijn voor biologische teelt’ en uitvoeringsrichtlijn (EU) 2022/1648 van de Commissie van 23 september 2022 ‘tot wijziging van Richtlijn 2003/91/EG wat betreft een afwijking voor biologische rassen van groentegewassen die geschikt zijn voor biologische teelt’.

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’.

³ *Voetnoot 1 uit het geciteerde advies*: Ook met het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is niet door de bevoegde wetgevers ingestemd.

zodat het niet in aanmerking kan worden genomen voor de nadere uitwerking van de regeling inzake de nationale rassencatalogi in een uitvoeringsbesluit.

Het genoemde protocol, dat overigens beter als samenwerkingsakkoord kan worden betiteld, zal derhalve, wil het gevolgen kunnen hebben, dienen te worden onderworpen aan parlementaire instemming. Aangezien de implementatie van artikel 18 van richtlijn 2002/53/EG en artikel 18 van richtlijn 2002/55/EG een betrokkenheid van de federale overheid vereist nu die bevoegd is gebleven voor 'de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van de grondstoffen en de plantaardige producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen' (artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980), zal het samenwerkingsakkoord ook dienen te worden gesloten met de federale overheid en door de federale wetgever dienen te worden goedgekeurd⁴.

Uit wat voorafgaat volgt dat het ontworpen besluit, in zoverre het betrekking heeft op de nationale rassenlijsten, slechts doorgang kan vinden nadat een samenwerkingsakkoord betreffende de nationale rassenlijst of -lijsten door de bevoegde wetgevers is goedgekeurd. Het ontwerp is op dit vlak dan ook op zijn minst voorbarig.”

2.2. De gemachtigde deelde het volgende mee met betrekking tot de stand van zaken in verband met de voorbereiding van een samenwerkingsakkoord betreffende de in het aangehaalde citaat bedoelde rassenlijst of -lijsten door de bevoegde wetgevers:

“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 wordt momenteel inhoudelijk herwerkt. De bepalingen van het Interregionaal Protocol ‘Teeltmateriaal’ van 31 maart 2004 zullen hierin vervat zitten. De procedure tot goedkeuring en bekrachtiging van de nieuwe versie moet nog opgestart worden.”

2.3. Aangezien de ontworpen wijzigingen specifiek betrekking hebben op de onderzoeken die nodig zijn om landbouw- en groentegewassen, *in casu* biologische rassen die geschikt zijn voor biologische teelt, toe te laten tot de rassenlijsten, en de regeling betreffen van de wijze waarop de rassenlijsten door de gewesten worden vastgesteld, moet ook nu worden geconcludeerd dat het voorliggende ontwerp bij gebrek aan een goedgekeurd samenwerkingsakkoord voorbarig is. Om die reden onthoudt de afdeling Wetgeving zich in de huidige stand van de regelgeving van een verder onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁴ Voetnoot 2 uit het geciteerde advies: Ook dient eraan te worden herinnerd dat het sluiten van een samenwerkingsakkoord er niet toe mag leiden dat een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een hem toegewezen bevoegdheid (Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.2; zie inzake landbouw ook advies 43.936/3 van 15 januari 2008 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot instelling van een bedrijfstoelagenregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden’), zoals thans, wat betreft het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, het geval is in artikel 2, eerste lid, van het Interregionaal Protocol ‘Teeltmateriaal’.