



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.840/3
van 19 juli 2023

over

een voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest
‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van
5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de
Federale Staat en de gewesten inzake de verdeling van
opdrachten voor de toepassing van de beschermende
maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’

Op 12 juni 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 voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat en de gewesten inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 4 juli 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, 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 19 juli 2023.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP EN VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet van het Vlaamse Gewest strekt ertoe instemming te verlenen met het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat (lees: de federale overheid) en de gewesten ‘inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’.

Op 25 oktober 2022 heeft de Raad van State advies 72.205/VR gegeven over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest dat strekt tot instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord. Samen met het onderhavige advies wordt ook advies 73.825/3 gegeven over een voorontwerp van ordonnantie van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest dat eveneens strekt tot instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord.

3. Dat samenwerkingsakkoord strekt ertoe de tenuitvoerlegging mogelijk te maken van inzonderheid 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’.

Daartoe worden in dat samenwerkingsakkoord eerst verscheidene begrippen gedefinieerd met het oog op de toepassing van het samenwerkingsakkoord (artikel 1) en wordt vervolgens een omschrijving gegeven van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten inzake “quarantaineorganismen” en “gereguleerde niet-quarantaineorganismen” alsook van de concrete inhoud van de opdrachten die de uitoefening van die bevoegdheden “minstens” veronderstelt voor de federale overheid en de gewesten (artikelen 2 en 3).

Luidens artikel 4 kunnen de federale overheid en de gewesten aan elkaar opdrachten toevertrouwen ter uitvoering van de “Verordening plantengezondheid” – zijnde verordening (EU) 2016/2031 (artikel 1, 4^o) – en van de “handelsrichtlijnen” – zijnde de richtlijnen vermeld in artikel 1, 7^o – met betrekking tot plantaardig teeltmateriaal waarvoor eisen of maatregelen inzake quarantaineorganismen en/of gereguleerde niet-quarantaineorganismen van toepassing zijn. In artikel 4 wordt voorts geregeld wat de opdrachten inhouden en volgens welke nadere regels ze uitgeoefend moeten worden, alsook door wie de kosten ervan ten laste worden genomen.

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

Die opdrachten worden toevertrouwd op basis van de principes die worden opgesomd in artikel 5. Eén van die principes houdt in dat “er wordt gestreefd naar een uniek loket voor professionele marktdeelnemers waarbij de officiële controles en andere officiële activiteiten inzake quarantaineorganismen en gereguleerde niet-quarantaineorganismen of plantaardig teeltmateriaal door slechts één entiteit verricht worden” (artikel 5, 2°).

Artikel 6, § 1, bepaalt dat de partijen “[o]vereenkomstig artikel 4 en 5 overeen[komen] om de opdrachten vermeld in § 2 en 3 aan elkaar toe te vertrouwen”. In paragraaf 2 van dat artikel wordt bepaald welke opdrachten de federale overheid toevertrouwt aan de “entiteiten” van de gewesten – begrip dat wordt gedefinieerd in artikel 1, 3° – wat betreft de quarantaineorganismen. In paragraaf 3 van dat artikel wordt bepaald welke opdrachten de gewesten toevertrouwen aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen.

Voor elke opdracht die aan een andere entiteit wordt toevertrouwd, wordt door de bevoegde entiteit in overleg met die andere entiteit een lastenboek opgesteld waarin de modaliteiten (lees: nadere regels) van de te verrichten taken worden omschreven (artikel 7).

De entiteiten verbinden zich ertoe samen te werken met het oog op het doorsturen van de gegevens die noodzakelijk zijn om deze opdrachten uit te voeren (artikel 8) en elkaar technische bijstand te verlenen (artikel 9). Bij artikel 11 wordt de leiding over de uitvoering van dit samenwerkingsakkoord toevertrouwd aan de permanente werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid en wordt daarbinnen een beheerscomité opgericht dat wordt belast met de follow-up van de tenuitvoerlegging van de plantengezondheidsmaatregelen getroffen ter uitvoering van het samenwerkingsakkoord.

Ten slotte worden in het samenwerkingsakkoord de geldigheidsduur ervan en de nadere regels voor de opzegging ervan bepaald (artikel 12). Drie bestaande bilaterale overeenkomsten blijven gelden tot 1 november 2020 (artikel 13), dit is de datum met ingang waarvan dit samenwerkingsakkoord uitwerking zou hebben (artikel 14).

BEVOEGDHEID

4.1. Zoals de afdeling Wetgeving heeft opgemerkt in advies 67.693/1/V van 14 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 februari 2021 ‘betreffende beschermende maatregelen tegen quarantaineorganismen bij planten en plantaardige producten en tot wijziging van diverse bepalingen inzake schadelijke organismen’, rijzen er bij de tenuitvoerlegging van verordening (EU) 2016/2031 problemen voor het bepalen van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten ter zake. In dat advies wordt ook verwezen naar advies 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 producten schadelijke organismen’, waarin het volgende is uiteengezet:

“4.1. Uit de omschrijving van de RNQP’s in artikel 36 en bijlage I, deel 4, van verordening (EU) 2016/2031 kan worden afgeleid dat het gaat om plaagorganismen die hoofdzakelijk worden overgedragen door specifieke planten bestemd voor opplant, dat is

iedere handeling betreffende het plaatsen van planten in een groeimedium, het enten of soortgelijke handelingen, teneinde hun verdere groei, reproductie of vermeerdering te bewerkstelligen,² waarbij de aanwezigheid van het plaagorganisme op die voor opplant bestemde planten onaanvaardbare economische gevolgen heeft wat betreft het voorgenomen gebruik van die voor opplant bestemde planten. In de lijst in bijlage IV van uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072 komen daadwerkelijk enkel plaagorganismen voor die betrekking hebben op zaaizaad, zaaigranen, teeltmateriaal, groentezaad, pootaardappelen en voor opplant bestemde planten.

Door zich toe te spitsen op voor opplant bestemde planten kan worden vermeden dat het plaagorganisme zich verder verspreidt.³ Dat gebeurt doordat wordt voorzien in een verbod voor professionele marktdeelnemers op het binnenbrengen in het grondgebied van de EU en het daarbinnen vervoeren van de voor opplant bestemde planten, althans wanneer de aanwezigheid van de betrokken plaagorganismen erop een bepaalde drempel overstijgt.⁴ De maatregelen die op grond van verordening (EU) 2016/2031 kunnen worden genomen ten aanzien van RNQP's betreffen dan ook enkel preventieve maatregelen, terwijl ten aanzien van quarantaineorganismen allerlei andere maatregelen worden genomen, zoals 'fysische, chemische en biologische behandeling van planten, plantaardige producten, bedrijfsruimten, land, water, bodem, groeimedia, installaties, machines, uitrusting en andere materialen, die besmet of mogelijk besmet zijn met quarantaineorganismen'⁵ en 'vernietiging van planten, plantaardige producten en andere materialen, die besmet of mogelijk besmet zijn met quarantaineorganismen, of voor preventieve doeleinden',⁶ die, in zoverre ze ertoe strekken die organismen te bestrijden of een verdere verspreiding ervan beogen tegen te gaan, minstens gedeeltelijk tot de federale bevoegdheid kunnen worden gerekend (zie daarover ook opmerking 4.2).

Bij de zo-even aangehaalde onaanvaardbare economische gevolgen⁷ wordt bovendien geen gewag gemaakt van enig risico voor de veiligheid van de voedselketen, in tegenstelling tot de quarantaineorganismen, waar de 'effecten op de voedselzekerheid en de voedselveiligheid' wel worden vermeld tussen de mogelijke effecten.⁸

Er kan dan ook worden aangenomen dat de maatregelen ten aanzien van RNQP's niet tot doel hebben om al aanwezige plaagorganismen te bestrijden met het oog op de vrijwaring van de veiligheid van de voedselketen, maar wel om de kwaliteit van teeltmateriaal te vrijwaren door middel van preventieve maatregelen.⁹ Dergelijke maatregelen moeten tot de bevoegdheid van de gewesten worden gerekend.

² Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Artikel 2, 3), van verordening (EU) 2016/2031.

³ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: Zie C. PICARD, C. JEFFRIES, N. PONSERRE, H. KORTEMAA en M. WARD, "Recommended Regulated Non-Quarantine Pests: towards a wider and better application of the international concept in the EPPO region", *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement/Biotechnology, Agronomy, Society and Environment*, 2019 (<https://popups.uliege.be/1780-4507/index.php?id=17788>).

⁴ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: Artikel 37 van verordening (EU) 2016/2031. Zie ook overweging 23 bij die verordening.

⁵ Voetnoot 29 van het geciteerde advies: Punt 1, f), van deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

⁶ Voetnoot 30 van het geciteerde advies: Punt 1, g), van deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

⁷ Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Die nader worden uitgewerkt in punt 3 van deel 4 van bijlage I van verordening (EU) 2016/2031.

⁸ Voetnoot 32 van het geciteerde advies: Zie punt 4, q), van deel 1 van bijlage I van verordening (EU) 2016/2031.

⁹ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: Het is overigens ook het domein "teeltmateriaal" van het toenmalige federale ministerie van Landbouw dat bij de verruiming van de landbouwbevoegdheden van de gewesten is overgedragen, zoals wordt uiteengezet in opmerking 4.3 van advies 47.815/VR/3.

De omstandigheid dat ook voor bepaalde RNQP's 'fyto-sanitaire certificaten' vereist zijn¹⁰ en dat ook ten aanzien van RNQP's gewag wordt gemaakt van 'fyto-sanitaire maatregelen',¹¹ betekent nog niet dat het gaat om fyto-sanitaire maatregelen in de bevoegdheidsrechtelijke betekenis die eraan wordt gegeven in de voormelde adviezen 38.398/3 en 47.815/VR/3. De term 'fyto-sanitaire maatregel' wordt in verordening (EU) 2016/2031 immers gedefinieerd als 'elke officiële maatregel die ten doel heeft het binnenbrengen of de verspreiding van een quarantaineorganisme te voorkomen of de economische gevolgen van gereguleerde niet-quarantaineorganisme te beperken',¹² wat duidelijk ook maatregelen omvat die volgens de bevoegdheidsverdeling in België tot de bevoegdheden van de gewesten inzake het waarborgen van de kwaliteit van landbouwproducten behoren.

4.2. De maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van quarantaineorganismen¹³ kunnen velerlei zijn en zowel maatregelen omvatten waarvan sommige, zoals zo-even uiteengezet, duidelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gerekend, terwijl andere maatregelen veeleer preventief van aard zijn en bovendien niet rechtstreeks betrekking hebben op de plaagorganismen als dusdanig. Daarvoor zal van geval tot geval, rekening houdende met de aard van de maatregel, moeten worden nagegaan of de federale overheid, dan wel de gewesten ervoor bevoegd zijn."

In verband met de afgifte van plantenpaspoorten werd in advies 67.693/1/V geconcludeerd dat het nodig was een samenwerkingsakkoord te sluiten op basis van wat volgt:

"4.2. (...)

Uit de definitie van een plantenpaspoort in artikel 78 van de verordening en uit de artikelen 83, 85 en 86 ervan, blijkt dat het plantenpaspoort zowel betrekking heeft op de afwezigheid van quarantaineorganismen als op de naleving van maatregelen ter voorkoming van NRQP's. Het staat echter niet aan de federale overheid om eenzijdig een regeling uit te vaardigen met betrekking tot dat plantenpaspoort, zoals de vermeldingen die erop moeten worden aangebracht, de voorwaarden voor aflevering en vervanging, alsook de ermee samenhangende verplichtingen. Zelfs indien men ervan zou uitgaan dat de ontworpen regeling bevoegdheidsconform moet worden begrepen en enkel rechtsgevolgen kan hebben voor binnen de federale bevoegdheidsfeer (wat alvast uitgesloten lijkt voor de maatregelen vervat in hoofdstuk III), zou een afzonderlijke regeling ter zake van zowel de federale overheid als van de gewesten, elk wat hen betreft, ertoe leiden dat voor eenzelfde soort plant, plantaardig product of ander materiaal verschillende plantenpaspoorten zouden worden ingevoerd, wat niet verenigbaar lijkt met het Europeesrechtelijke kader. De nadere uitvoering van de verordeningsbepalingen die betrekking hebben op het plantenpaspoort vereisen dan ook een voorafgaandelijke vorm van samenwerking, bij voorkeur een samenwerkingsakkoord, met het oog op een onderling afgestemde of gemeenschappelijke regeling van het plantenpaspoort. In een dergelijk samenwerkingsakkoord is er wel ruimte voor een differentiatie naargelang de drie gewesten, zoals ook naar voor komt in artikel 13, §§ 1 en 2, van het ontwerp. Een dergelijke regeling kan echter niet eenzijdig door de federale overheid worden uitgevaardigd."

¹⁰ Voetmoot 34 van het geciteerde advies: Artikelen 71 en 72 van verordening (EU) 2016/2031.

¹¹ Voetmoot 35 van het geciteerde advies: Artikel 2, 22), van verordening (EU) 2016/2031.

¹² Voetmoot 36 van het geciteerde advies: Ibid.

¹³ Voetmoot 37 van het geciteerde advies: Zie deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

Teneinde gevolg te geven aan die opmerking is het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 gesloten, dat is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 13 januari 2021.¹⁴

4.2. In advies 70.317/3 van 16 november 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 17 maart 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2021 betreffende beschermende maatregelen tegen quarantaineorganismen bij planten en plantaardige producten en tot wijziging van diverse bepalingen inzake schadelijke organismen’ heeft de afdeling Wetgeving opmerking 4.2 van advies 67.693/1/V in herinnering gebracht en daaruit het volgende afgeleid:

“4. De gemachtigde verwees met betrekking tot de in die adviesopmerking aangehaalde samenwerking naar het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat en de gewesten ‘inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’.

Artikel 1, 14°, van dat samenwerkingsakkoord definieert de term ‘plantenpaspoort’ als het ‘officieel etiket bedoeld in artikel 78 en 83 en bijlage VII van de Verordening plantengezondheid en dat voldoet aan de voorschriften vermeld in bijlage I bij dit samenwerkingsakkoord’. Bijlage I bevat de in onderlinge afspraak tussen de federale overheid en de gewesten te vermelden gegevens op het plantenpaspoort.¹⁵

Ook indien de afspraken in dat samenwerkingsakkoord van aard lijken te zijn om de vereiste onderling afgestemde of gemeenschappelijke regeling van het plantenpaspoort mogelijk te maken, moet worden vastgesteld dat die afspraken zowel de federale overheid als de gewesten kunnen bezwaren, in zoverre er materiële lasten kunnen uit voortvloeien voor elk van de partijen bij dit samenwerkingsakkoord.¹⁶ Dat betekent dat, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, het samenwerkingsakkoord eerst gevolg kan hebben nadat er mee instemming is verleend bij wet (in hoofde van de federale overheid) en bij decreet of ordonnantie (in hoofde van elk van de drie gewesten).

In afwachting van die vereiste parlementaire instemmingen kan de ontworpen wijziging vooralsnog geen doorgang vinden.”

5. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt ertoe aan die opmerking gevolg te geven.

¹⁴ In het verslag aan de Koning dat voorafgaat aan het koninklijk besluit van 22 februari 2021 wordt erop gewezen dat artikel 10 van dat besluit “bijkomende voorschriften [bevat] over de op plantenpaspoorten te vermelden gegevens, overeenkomstig art. 83 en bijlage VII, deel A, van de verordening plantengezondheid. Om gevolg te geven aan de opmerking 4.2. [uit advies 66.907/3] van de Raad van State is op 5 januari 2021 door de federale en gewestelijke ministers van Landbouw een samenwerkingsakkoord ondertekend (gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* van 13 januari 2021). Dit samenwerkingsakkoord bepaalt gemeenschappelijk de voorgeschreven vermeldingen op de plantenpaspoorten. Art. 11 t.e.m. 13 bevatten voorwaarden en modaliteiten voor het afleveren van plantenpaspoorten door het FAVV, zoals voorgeschreven in art. 84 van de verordening plantengezondheid. Deze bepalingen zijn ook opgenomen in het voornoemde samenwerkingsakkoord om gevolg te geven aan de opmerking 4.2. van de Raad van State dat ze niet eenzijdig door de federale overheid kunnen worden uitgevaardigd.”

¹⁵ *Voetmoot 3 van het geciteerde advies*: Zie in dat verband ook artikel 10 van het koninklijk besluit van 22 februari 2021.

¹⁶ *Voetmoot 4 van het geciteerde advies*: Zie in dat verband ook Y. PEETERS, De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader, Brugge, die Keure, 2016, 229-232, inzonderheid randnr. 536.

5.1. Wat de voorwaarden betreft waaronder op geldige wijze een samenwerkingsakkoord gesloten kan worden, heeft de afdeling Wetgeving het volgende opgemerkt in advies 64.269/VR van 17 oktober 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 5 april 2019 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 21 december 2018 tussen de Franse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschap betreffende de aanwending van digitale frequenties voor DAB+ op elkaars grondgebied’:

“3.2. Krachtens artikel 92*bis*, § 1, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 kunnen de federale Staat, de gemeenschappen en de gewesten samenwerkingsakkoorden sluiten die onder meer betrekking hebben op de gezamenlijke oprichting en het gezamenlijke beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, of op de gemeenschappelijke ontwikkeling van initiatieven.

Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken.¹⁷ Essentieel is dat bevoegdheden samen worden uitgeoefend, wat een inbreng van elke bij het samenwerkingsakkoord of een onderdeel ervan betrokken partij veronderstelt. Hoewel elke vorm van samenwerking onvermijdelijk een beperking van de autonomie van de betrokken overheden impliceert, mag het sluiten van een samenwerkingsakkoord waarin voormeld artikel 92*bis* voorziet, niet een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheden tot gevolg hebben.¹⁸

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft in het verleden evenwel al erkend dat

(vertaling) ‘[er] (...) slechts een smalle marge [is] tussen de vormen van samenwerking die verboden zijn, te weten die welke een 'uitwisseling, een afstand of een teruggave van de bevoegdheden zoals die door of krachtens de Grondwet zijn bepaald en opgedragen' impliceren en die welke zijn toegestaan en die bestaan in bijvoorbeeld 'de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden'’.¹⁹

¹⁷ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: *Parl.St.* Senaat B.Z. 1988, nr. 405/2, 47.

¹⁸ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: GwH 3 maart 1994, nr. 17/1994, B.5.3; GwH 8 mei 2014, nr. 73/2014, B.15.2; GwH 3 december 2015, nr. 171/2015, B.12. Zie ook GwH 23 juni 2011, nr. 112/2011, B.3.2, en de vaste adviespraktijk van de Raad van State, o.m.: adv.RvS 45.614/AV van 13 januari 2009 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 11 december 2009 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, het Vlaamse Gewest en het Waalse Gewest met betrekking tot de implementatie van de bedrijfstoelageregeling’, opmerking 2.2.2, *Parl.St.* VI.Parl. 2009, nr. 109/1; adv.RvS 52.324/AV/4 van 4 januari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van het Waalse Gewest van 11 april 2014 ‘portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté Française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant’, opmerking 3, *Parl.St.* W.Parl. 2013-14, nr. 1024/1; adv.RvS 61.302/VR van 18 mei 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 1 december 2017 ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 17 juli 2017 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest, het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest en de Duitstalige Gemeenschap met betrekking tot de erkende plaatselijke geloofsgemeenschappen van de erkende erediensdiensten, waarvan het grondgebied meer dan één deelstaat bestrijkt’, opmerking 4.1, *Parl.St.* VI.Parl. 2017-18, nr. 1303/1; adv.RvS 63.949/VR/V van 31 juli 2018 over een voorontwerp van ordonnantie ‘houdende instemming met het Samenwerkingsakkoord van 20 november 2017 tussen de federale, gewestelijke en gemeenschapsoverheden voor het coördineren van de gegevensverwerking in het gezondheidsbeleid en de bijstand aan personen’, opmerking 4.4.

¹⁹ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Adv.RvS 30.037/2 van 24 mei 2000 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Franse Gemeenschap van 20 juli 2000 ‘portant assentiment de l'accord de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne portant sur le financement de la coopération dans le cadre de politiques

De Raad van State heeft daar nog aan toegevoegd dat

(vertaling) ‘Het antwoord op de vraag of er in een bepaald geval moet worden geconcludeerd dat het gaat om een uitwisseling, een afstand of een teruggave van bevoegdheid, is afhankelijk van het concrete onderzoek van alle omstandigheden van het beschouwde geval alsmede van de verschillende bepalingen van het samenwerkingsakkoord waarbij de concrete regels worden vastgelegd voor de samenwerking tussen de verschillende partijen bij dit akkoord.’^{20,21}

5.2. In het licht van de principes waaraan aldus herinnerd is, geven de artikelen 2 en 3, enerzijds, en artikel 4 van het samenwerkingsakkoord, anderzijds, aanleiding tot de volgende opmerkingen.

6.1. De artikelen 2, eerste lid, en 3, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord vermelden, op het vlak van de bescherming tegen plaagorganismen bij planten, welke bevoegdheden aan de federale staat toekomen met betrekking tot quarantaineorganismen, en welke bevoegdheden aan de gewesten toekomen met betrekking tot gereguleerde niet-quarantaineorganismen. In de artikelen 2, tweede lid, en 3, tweede lid, wordt de minimuminhoud vermeld van de taken en opdrachten die op de federale overheid respectievelijk de gewesten rusten in het kader van de aldus omschreven bevoegdheden.

Op de vraag hoe die bevoegdheden juist verdeeld zijn, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“les compétences visées aux articles 2 et 3 sont conformes à l’avis 67.693/1/V donné du 14 aout 2020 sur un projet d’arrêté royal ‘relatif aux mesures de protection contre les organismes de quarantaine aux végétaux et aux produits végétaux et modifiant des dispositions diverses en matière d’organismes nuisibles’”.

In advies 67.693/1/V wordt inderdaad vermeld op welke principes de bevoegdheidsverdeling betreffende de tenuitvoerlegging van verordening (EU) 2016/2031 steunt. Daarin wordt verwezen naar advies 47.815/VR/3 van 23 maart 2010 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 juni 2010 ‘betreffende de bestrijding van het aardappelcystealtje en tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en voor plantaardige producten schadelijke organismen’ en waarin het volgende wordt uiteengezet:

“4.4. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het de bedoeling is geweest van de bijzondere wetgever om het ‘beleid inzake de kwaliteit’ over te dragen aan de gewesten, en om aan de federale overheid de bevoegdheid inzake het ‘sanitaire beleid’ voor te behouden.

De aldus omschreven afbakening van de respectieve bevoegdheden van de gewesten en de federale overheid staat niet met zoveel woorden in de bijzondere wet. Ze is het gevolg

croisées, sur les Fonds structurels européens et sur le développement des entreprises culturelles’, opmerking 2, *Parl.St.* Parl.Com.Fr. 1999-2000, nr. 95/1.

²⁰ Voetmoot 6 van het geciteerde advies: Adv.RvS 52.324/AV/4 van 14 januari 2013, opmerking 4.

²¹ *Parl.St.* VI.Parl. 2018-19, nr. 1865/1, 20-21.

van de zeer ruime opvatting van het voorzorgsbeginsel die de bijzondere wetgever hanteerde toen hij het criterium van de ‘veiligheid van de voedselketen’ in de bijzondere wet inschreef. Aangezien het volgens de wetgever niet mogelijk was om met zekerheid te bepalen of een planten- of dierenziekte een gevaar kon inhouden voor de volksgezondheid, is ervoor geopteerd om aan de federale overheid de mogelijkheid te bieden om ten aanzien van planten- en dierenziekten een doeltreffend en globaal sanitair beleid te voeren, ‘ongeacht of de ziekte momenteel al dan niet erkend wordt als schadelijk voor de mens’²². Er is geen uitzondering gemaakt voor ziekten waarvan, volgens de stand van de wetenschap, redelijkerwijze mag worden aangenomen dat ze enkel gevolgen heeft voor de kwaliteit van de plantaardige of dierlijke producten, niet voor de gezondheid van de mens. Zoals door de gemachtigden aan de Raad van State is uitgelegd, kan overigens niet uitgesloten worden dat de wetenschappelijke inzichten op dit punt evolueren.”

Zoals hiervoor reeds is aangegeven, wordt in advies 67.693/1/V eveneens geciteerd uit advies 66.907/3, waarin het volgende is uiteengezet:

“4.2. De maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van quarantaineorganismen²³ kunnen velerlei zijn en zowel maatregelen omvatten waarvan sommige, zoals zo-even uiteengezet, duidelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gerekend, terwijl andere maatregelen veeleer preventief van aard zijn en bovendien niet rechtstreeks betrekking hebben op de plaagorganismen als dusdanig. Daarvoor zal van geval tot geval, rekening houdende met de aard van de maatregel, moeten worden nagegaan of de federale overheid, dan wel de gewesten ervoor bevoegd zijn.”

6.2. Wat betreft de vermelding, in de artikelen 2 en 3 van het samenwerkingsakkoord, van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten inzake de bescherming tegen plaagorganismen bij planten, moet worden opgemerkt dat de verdeling van de bevoegdheden die respectievelijk aan de federale overheid en aan de gewesten toekomen, toekomt aan de grondwetgever en aan de bijzondere wetgever, en niet in een samenwerkingsakkoord kan worden geregeld. Een samenwerkingsakkoord dient onder meer om de gezamenlijke uitoefening van eigen bevoegdheden te regelen, niet om de eigen bevoegdheden van de partijen bij het akkoord inhoudelijk vast te stellen. Een samenwerkingsakkoord mag niet leiden tot een uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden zoals deze bij of krachtens de Grondwet bepaald en toegewezen zijn. Het staat bijgevolg niet aan de partijen bij het samenwerkingsakkoord om in het dispositief van dat akkoord op te geven welke bevoegdheden aan de federale overheid en aan de gewesten toekomen, zoals die bevoegdheidsverdeling onder meer uit de relevante rechtspraak en adviespraktijk voortvloeit.

Bijgevolg moeten de artikelen 2 en 3 van het samenwerkingsakkoord aldus herzien worden dat daarin alleen bepaald wordt volgens welke nadere regels de partijen bij het akkoord de controles uitvoeren en de bedoelde paspoorten, certificaten en erkenningen uitreiken en verlenen. Niets verhindert evenwel dat, in de overwegingen van het samenwerkingsakkoord of in de memorie van toelichting bij de wetgevende norm waarbij met dat akkoord ingestemd wordt, overwegingen worden opgenomen over de bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten inzake de

²² Voetmoot 11 van het geciteerde advies: Memorie van toelichting, aangehaald, p. 14.

²³ Voetmoot 37 van het geciteerde advies: Zie deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

bescherming tegen plaagorganismen bij planten, als onderdelen van de juridische context van dit samenwerkingsakkoord.

7. Luidens artikel 4, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord kunnen de gewesten en de federale staat “aan elkaar opdrachten toevertrouwen” die betrekking hebben op de uitvoering van de officiële controles en andere officiële activiteiten. Artikel 5 vermeldt een reeks principes voor “[h]et toevertrouwen van opdrachten als vermeld in artikel 4”. Vervolgens wordt in artikel 6 bepaald dat de federale staat en de gewesten “overeen[komen] om de opdrachten” vermeld in de paragrafen 2 en 3 van dat artikel “aan elkaar toe te vertrouwen”.

De vraag rijst of een partij ter uitvoering van de artikelen 4, 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord eenzijdig kan beslissen een dergelijke opdracht die tot haar eigen bevoegdheden behoort, aan de andere partijen bij het akkoord toe te vertrouwen.

Op een vraag om verduidelijking over de juridische vorm waarin partijen elkaar opdrachten zullen kunnen toevertrouwen, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“L’article 4 est l’énoncé du principe selon lequel les Régions et le fédéral peuvent se confier l’une à l’autre des missions dans le cadre des bases réglementaires visées. L’article 6 est l’énoncé des missions confiées. Il n’est pas prévu d’accord de coopération d’exécution: c’est l’article 7 qui décrit l’outil par lequel ces missions sont confiées, à savoir un cahier des charges détaillant les tâches à accomplir.”

Uit dat antwoord valt af te leiden dat de artikelen 4, 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord er niet toe strekken aan een partij bij het samenwerkingsakkoord de mogelijkheid te bieden opdrachten eenzijdig aan de andere partijen bij het akkoord toe te wijzen, maar wel te bepalen welke opdrachten de partijen bij het samenwerkingsakkoord, overeenkomstig het in de artikelen 4 en 5 vastgestelde kader, in onderling overleg aan elkaar toevertrouwen, zodat op Belgisch niveau een coherente regeling voor het controleren en uitreiken van paspoorten, certificaten en erkenningen kan worden ingevoerd die voldoet aan de Europeesrechtelijke vereisten.²⁴ Als de artikelen 4, 5 en 6 van het samenwerkingsakkoord aldus worden opgevat, stuiten ze niet op bezwaren ten aanzien van de bevoegdheidsverdelende regels, maar de redactie zou moeten worden herzien zodat de onderlinge samenhang tussen die bepalingen duidelijker naar voor komt.

²⁴ Met betrekking tot de specifieke draagwijdte van artikel 5, 7°, van het samenwerkingsakkoord, voor zover daarin bepaald wordt dat de bevoegde entiteiten in onderling overleg afspraken kunnen maken over het toevertrouwen van opdrachten met betrekking tot andere soorten, organismen en locaties of soorten die onder artikel 29 of onder artikel 30 van de Verordening plantengezondheid vallen, wordt verwezen naar de opmerkingen 10.1 en 10.2.

ONDERZOEK VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

Algemene opmerking

8. Op de vraag in welke bepalingen van het samenwerkingsakkoord het uitreiken van een uniek paspoort geregeld wordt, gelet op het feit dat luidens de artikelen 2, tweede lid, en 3, tweede lid, de bevoegdheid van de federale overheid en de gewesten “minstens het volgende in[houdt]: (...) - in voorkomend geval, het uitreiken van plantenpaspoorten”, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“Le Fédéral et les Régions sont en effet toutes deux compétentes et concernées par les passeports phytosanitaires. Mais il s’agit d’un seul et même document qui porte à la fois sur la partie fédérale (organismes de quarantaine) et sur la partie régionale (organismes régulés non de quarantaine). C’est cela que les articles 2 et 3 énoncent. C’est l’entité qui fonctionne comme guichet unique qui est chargée de délivrer le document (ou de vérifier que l’opérateur professionnel qui émet ce document est dument agréé pour l’émettre). C’est précisément parce que le passeport phytosanitaire est un seul et même document dépendant de deux entités différentes que l’accord de coopération fixe en son annexe I les données prescrites sur le passeport phytosanitaire (évidemment conformes au règlement européen) ainsi d’ailleurs dans les annexes suivantes que les autres documents types visés par ledit règlement.”

Naar het “uniek loket” waarvan die gemachtigde in zijn antwoord gewag maakt, wordt verwezen in artikel 5, 2°, van het samenwerkingsakkoord, waarin als principe voor het toevertrouwen van de opdrachten vermeld in artikel 4 vermeld wordt dat “er wordt gestreefd naar een uniek loket voor professionele marktdeelnemers waarbij de officiële controles en andere officiële activiteiten inzake quarantaineorganismen en gereguleerde niet-quarantaineorganismen op plantaardig teeltmateriaal door slechts één entiteit verricht worden”.

Op de vraag op basis van welke regels dat uniek loket opgericht zal worden, heeft de voormelde gemachtigde het volgende geantwoord: “les guichets uniques visés au 2° sont constitués des services administratifs, éventuellement décentralisés, de l’autorité fédérale ou des autorités régionales”.

Uit die uitleg valt af te leiden dat de artikelen 2, tweede lid, 3, tweede lid, en 5, 2°, van het samenwerkingsakkoord aldus moeten worden opgevat dat daarbij een regeling wordt ingevoerd voor het uitreiken van een uniek en geïntegreerd plantenpaspoort via unieke loketten. Als dat inderdaad de strekking van die bepalingen is, voldoet die regeling aan de vereisten van artikel 78 van verordening (EU) 2016/2031 en maakt ze het inderdaad mogelijk dat de Belgische staat plantenpaspoorten afgeeft die in overeenstemming zijn met de artikelen 78, 83, 85 en 86 van die verordening. De redactie van de artikelen 2, 3 en 5 van het samenwerkingsakkoord zou niettemin aldus herzien moeten worden dat uitdrukkelijker naar voor komt dat ze ertoe strekken een regeling in te voeren voor de afgifte van een uniek en geïntegreerd plantenpaspoort via unieke loketten.

Artikel 4

9. Op de vraag aan welke instanties bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord nu precies delegaties worden toegekend en of aan hen een verordenende bevoegdheid zou kunnen worden verleend, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“Cet article 4 est sans préjudice d’autres délégations qui seraient octroyées par l’autorité fédérale ou les autorités régionales (par exemple à des laboratoires ou à des organismes de contrôle indépendants soumis à accréditation). Ces autres délégations seraient applicables dans le respect des règles européennes sur les contrôles officiels et ne portent pas sur un pouvoir réglementaire.”

Artikel 5

10.1. Op de vraag om te verduidelijken wat de juridische aard is van de “afspraken in onderling overleg” bedoeld in artikel 5, 7^o, van het samenwerkingsakkoord, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“[Ces accords] sont établis entre les administrations visées à l’article 1^{er} (sous forme de protocoles administratifs, par exemple).”

Die gemachtigde heeft ook het volgende aangegeven:

“[À] ce stade, la forme de ces accords mutuels n’est pas fixée.”

Indien in die afspraken alleen de praktische nadere regels worden bepaald voor de uitvoering van de opdrachten die aan de entiteiten worden toevertrouwd – wat de strekking lijkt te zijn van de afspraken in onderling overleg over de werkwijzen – stuit artikel 5, 7^o, niet op juridische bezwaren. Indien het daarentegen de bedoeling is om daarin normatieve bepalingen op te nemen – en dat zal in principe het geval zijn met afspraken waarmee de bevoegde entiteiten aan elkaar opdrachten kunnen toevertrouwen met betrekking tot andere soorten, organismen en locaties of soorten die onder artikel 29 of onder artikel 30 van de Verordening plantengezondheid vallen – moeten ze de vorm aannemen van uitvoerende samenwerkingsakkoorden.

10.2. Naar luid van de inleidende zin ervan wordt in artikel 5 van het samenwerkingsakkoord verwoord welke principes gelden voor het toevertrouwen van de opdrachten die worden vermeld in artikel 4 en die worden omschreven in artikel 6. De gemachtigde heeft naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, daarover het volgende gesteld:

“[Le] 7^o ouvre la possibilité de conclure des accords sur d’autres espèces, organismes ou lieux que ceux fixés dans les points 1^o à 6^o de cet article.”

Uit dat antwoord valt af te leiden dat artikel 5, 7°, in dat opzicht geen leidend principe bevat voor de overdracht van in artikel 6 omschreven opdrachten. Die regel hoort bijgevolg niet thuis in de opsomming vervat in artikel 5, maar moet worden verplaatst naar een afzonderlijk artikel of naar een ander bestaand artikel van het samenwerkingsakkoord, zoals artikel 4.

Artikel 6

11. Op de vraag waarom in artikel 6, § 2, 6°, van het samenwerkingsakkoord alleen naar het Vlaamse Gewest wordt verwezen, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“Les opérateurs professionnels doivent déclarer à l’AFSCA la liste des espèces qu’ils produisent. Ceci se fait par un formulaire disponible sur le site web de l’AFSCA. La Région flamande dispose néanmoins d’un guichet électronique sur lequel ces informations sont déjà encodées par les opérateurs. Dès lors, l’AFSCA a souhaité recevoir les informations de la Flandre en direct, ce qui permet d’exempter les opérateurs flamands de l’encodage du formulaire de l’AFSCA. Les opérateurs wallons encodent leurs données directement vers l’AFSCA, ce qui explique que l’AFSCA n’attend rien de l’autorité wallonne sur ce point via le présent Accord.”

Artikel 7

12. Op de vraag om te verduidelijken wat de juridische aard is van het lastenboek dat overeenkomstig artikel 7 van het samenwerkingsakkoord door de bevoegde entiteit “in onderling akkoord” wordt opgesteld, heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende geantwoord:

“Il y a plusieurs cahiers des charges (par matière technique). Il s’agit d’instructions de procédures établies par l’autorité compétente en accord avec l’entité qui exécute les contrôles délégués.”

In het geval dat die lastenboeken verordenende maatregelen zouden bevatten, zouden ze in een uitvoerend samenwerkingsakkoord moeten worden opgenomen.

Artikel 8

13. Gelet op artikel 4, derde lid, van het samenwerkingsakkoord, naar luid waarvan de bevoegde entiteit als enige verantwoordelijk is voor de opsporing en de “vaststelling” van inbreuken, zou het beter zijn om in artikel 8, derde lid, het volgende te schrijven: “Als vastgesteld wordt dat er aanwijzingen zijn voor inbreuken (voorts zoals in het dispositief).”

Artikel 10

14. In de Franse tekst van artikel 10, tweede zin, van het samenwerkingsakkoord moet het woord “devraient” vervangen worden door het woord “doivent”.

Artikel 11

15. Artikel 1 van het samenwerkingsakkoord zou aangevuld moeten worden met een definitie van “HFAA audits”, waarvan gewag wordt gemaakt in artikel 11, § 2, vierde lid.

Artikel 14

16. Krachtens artikel 14 van het samenwerkingsakkoord is het de bedoeling dat dit samenwerkingsakkoord uitwerking heeft met ingang van 1 november 2020. In antwoord op een vraag in dat verband heeft de gemachtigde naar aanleiding van de adviesaanvraag die heeft geleid tot advies 72.205/VR, het volgende gesteld:

“(…) cet Accord de coopération est appliqué depuis le 1^{er} novembre 2020, en vue d’assurer la continuité du service public dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions des deux règlements européens précités”.

De vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof ter zake luidt als volgt:

“B.6. De niet-retroactiviteit van de wetten is een waarborg die tot doel heeft rechtsonzekerheid te voorkomen. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende de gevolgen van een bepaalde handeling in redelijke mate kan voorzien op het ogenblik dat die handeling wordt gesteld. De terugwerkende kracht is enkel verantwoord indien die absoluut noodzakelijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang.

Indien blijkt dat de terugwerkende kracht bovendien tot doel of tot gevolg heeft dat de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vereist de aard van het in het geding zijnde beginsel dat uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang het optreden van de wetgever verantwoorden, dat, ten nadele van een categorie van burgers, afbreuk doet aan de aan allen geboden jurisdictionele waarborgen.”²⁵

Gelet op de toelichting van de gemachtigde lijkt weliswaar te kunnen worden aanvaard dat het samenwerkingsakkoord uitwerking heeft met ingang van 1 november 2020, doch alleen onder het voorbehoud dat die terugwerkende kracht niet tot gevolg heeft dat “de afloop van gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed”, tenzij in dat geval wordt aangetoond dat “uitzonderlijke omstandigheden of dwingende motieven van algemeen belang” grond opleveren voor de terugwerking die men voor ogen heeft.

²⁵ Bijvoorbeeld GwH 3 juni 2021, nr. 82/2021.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP VAN INSTEMMINGSTEKST

17. Het voorontwerp van instemmingstekst geeft geen aanleiding tot opmerkingen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE