



RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

advies 73.453/1
van 10 mei 2023

avis 73.453/1
du 10 mai 2023

over

sur

een ontwerp van besluit van de
Brusselse Hoofdstedelijke
Regering 'tot wijziging 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 du
Gouvernement de la Région de
Bruxelles-Capitale 'modifiant
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'

Op 14 april 2023 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 besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot wijziging 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 eerste kamer onderzocht op 4 mei 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.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 mei 2023.

*

Le 14 avril 2023, 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 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ‘modifiant 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’.

Le projet a été examiné par la première chambre le 4 mai 2023. La chambre était composée de Marnix VAN DAMME, président de chambre, Wouter PAS et Inge VOS, conseillers d'État, Michel TISON et Johan PUT, assesseurs, et Wim GEURTS, 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 Marnix VAN DAMME, président de chambre.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 mai 2023.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

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

BEVOEGDHEID

2. 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.

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’.

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, 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."

3. Aan de gemachtigde werd gevraagd welke de stand van zaken is in verband met de voorbereiding van het samenwerkingsakkoord betreffende de in het aangehaalde citaat bedoelde rassenlijst of -lijsten door de bevoegde wetgevers. De gemachtigde kon wat dat betreft geen inlichtingen verstrekken omtrent de voorbereiding, laat staan de totstandkoming van dergelijk samenwerkingsakkoord.

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

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

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 bedrijfstoeslagregeling 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'.

huidige stand van de regelgeving van een verder onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering.⁵

*

⁵ Zie, in dezelfde zin, ook adv RvS 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’.

PORTÉE DU PROJET

1. Le projet soumis pour avis a pour objet de modifier 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'. Les modifications en projet visent à transposer les directives d'exécution (UE) 2022/1647 et (UE) 2022/1648 ¹.

COMPÉTENCE

2. Dans l'avis 44.370/VR/3 du 6 mai 2008 ², la section de législation a formulé la réserve de compétence suivante :

« 3. Le projet comporte des règles relatives à l'inscription des variétés des espèces de plantes agricoles dans le catalogue national des variétés des espèces de plantes agricoles et des variétés de légumes dans le catalogue national des variétés des espèces de légumes. Les articles 3, paragraphe 1^{er}, de la directive 2002/53/CE et 3, paragraphe 2, de la directive 2002/55/CE imposent à chaque État membre d'établir de tels catalogues des variétés. Ils couvrent l'ensemble du territoire de l'État membre concerné. Il s'ensuit qu'une inscription dans un catalogue national des variétés par une région touche nécessairement l'ensemble du territoire belge. Des règles gouvernant cette inscription excèdent la compétence territoriale de la région concernée, qui ne peut dès lors les imposer unilatéralement. À cet égard, l'intitulé du projet – et le délégué – font cependant référence aux règles du Protocole interrégional 'Matériel de reproduction' du 31 mars 2004, adopté en exécution de l'article 13 de l'accord de coopération du 30 mars 2004 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale concernant l'exercice des compétences régionalisées dans le domaine de l'Agriculture et de la Pêche. Cet article impose notamment aux régions de conclure un protocole relatif à l'établissement des catalogues nationaux (catalogue des variétés) de plantes agricoles et de légumes.

¹ Directive d'exécution (UE) 2022/1647 de la Commission du 23 septembre 2022 'modifiant la directive 2003/90/CE en ce qui concerne une dérogation pour les variétés biologiques des espèces de plantes agricoles adaptées à la production biologique' et directive d'exécution (UE) 2022/1648 de la Commission du 23 septembre 2022 'modifiant la directive 2003/91/CE en ce qui concerne une dérogation pour les variétés biologiques des espèces de légumes adaptées à la production biologique'.

² Avis C.E. 44.370/VR/3 du 6 mai 2008 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 26 septembre 2008 'betreffende de toelating van de rassen van landbouwgewassen en groentegewassen tot en het behoud ervan op de rassenlijsten van landbouwgewassen en groentegewassen'.

Ce n'est toutefois pas suffisant pour assurer la conformité du projet aux règles répartitrices de compétences. En effet, le protocole précité comporte à la fois des règles susceptibles de grever les régions et des dispositions qui peuvent lier les citoyens individuellement, de sorte que l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réforme des institutions impose que le décret et l'ordonnance lui donnent assentiment, ce qui n'est pas le cas³. À défaut d'un tel assentiment, le Protocole interrégional 'Matériel de reproduction' du 31 mars 2004 – ou à tout le moins celles de ses dispositions qui sont susceptibles de grever les régions ou de lier les citoyens individuellement – ne peut avoir d'effets et il ne peut par conséquent fonder un arrêté d'exécution qui précise les règles qui s'appliquent aux catalogues nationaux des variétés.

Il s'ensuit que, pour qu'il puisse avoir effet, le protocole précité, qui devrait d'ailleurs plutôt être intitulé accord de coopération, devra être soumis à l'assentiment parlementaire. Dès lors que l'autorité fédérale est demeurée compétente pour les 'normes relatives à la qualité des matières premières et des produits végétaux, et au contrôle de ces normes, en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire' (article 6, § 1^{er}, V, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980), la transposition de l'article 18 de la directive 2002/53/CE et de l'article 18 de la directive 2002/55/CE requiert son intervention, de sorte qu'elle devra également être partie à l'accord de coopération et que le législateur fédéral devra y donner son assentiment⁴.

Il s'ensuit que dans la mesure où il concerne les catalogues nationaux des variétés, l'arrêté en projet ne peut se concrétiser qu'après que les législateurs compétents auront donné leur assentiment à un accord de coopération concernant le ou les catalogues nationaux des variétés. À cet égard, le projet est dès lors à tout le moins prématuré ».

3. Il a été demandé au délégué où en était la préparation de l'accord de coopération concernant le ou les catalogues des variétés, visé(s) dans la citation précitée, par les législateurs compétents. Le délégué n'a pas pu fournir à cet égard d'informations concernant la préparation, et encore moins l'élaboration d'un tel accord de coopération.

³ Note 1 de l'avis 44.370/VR/3 cité : Les législateurs compétents n'ont pas non plus donné l'assentiment à l'accord de coopération du 30 mars 2004.

⁴ Note 2 de l'avis 44.370/VR/3 cité : Il faut également rappeler que la conclusion d'un accord de coopération ne peut avoir pour effet qu'une région se défasse d'une compétence qui lui a été attribuée (Cour constitutionnelle, n° 17/94, 3 mars 1994, B.5.2; voir également, en matière d'agriculture, l'avis 43.936/3 du 15 janvier 2008 sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale « instaurant un régime de paiement unique et établissant certains régimes d'aide pour agriculteurs et portant application de la conditionnalité »), comme c'est actuellement le cas à l'article 2, alinéa 1^{er}, du Protocole interrégional « Matériel de reproduction » en ce qui concerne la Région de Bruxelles-Capitale.

Dès lors que les modifications en projet concernent spécifiquement les examens requis pour l'admission des espèces de plantes agricoles et de légumes, en l'occurrence des variétés biologiques adaptées à la production biologique, dans les catalogues de variétés, ainsi que le règlement des modalités d'établissement de ces catalogues par les régions, force est ici aussi de conclure que le projet à l'examen est prématuré en l'absence d'un accord de coopération approuvé. Pour ce motif, la section de législation, en l'état actuel de la réglementation, renonce à poursuivre l'examen du projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soumis pour avis ⁵.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER

DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

⁵ Voir également, dans le même sens, l'avis C.E. 73.053/1 du 6 mars 2023 sur un projet d'arrêté du Gouvernement flamand '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'.