



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.331/16
van 29 mei 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de vaststelling van retributies voor de taken die toevertrouwd zijn aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen door het Vlaamse Gewest voor de toepassing van beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’

Op 29 april 2024 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 ‘over de vaststelling van retributies voor de taken die toevertrouwd zijn aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen door het Vlaamse Gewest voor de toepassing van beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 21 mei 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 mei 2024.

*

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 ontwerp strekt tot het vaststellen van de retributies die verschuldigd zijn aan het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), wanneer dat agentschap taken voor de bescherming tegen plaagorganismen bij planten uitvoert namens het Vlaamse Gewest, zoals bepaald in 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’.

BEVOEGDHEID

3. Met betrekking tot het in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2022 ‘tot vaststelling van de retributies voor de toelating of registratie van rassen van land- en tuinbouwgewassen, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal, voor de keuring en controle van dat materiaal en voor de keuring en controle bij de productie van hop en hopproducten’, wordt gewezen op advies 72.298/1, waarin de Raad van State over de bevoegdheid het volgende heeft opgemerkt:

“Wat de retributies in verband met de toelating van rassen tot de rassenlijst van landbouw- en groentegewassen betreft, dient in herinnering te worden gebracht hetgeen door de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds werd opgemerkt in advies 63.387/3 van 24 mei 2018:¹

‘Naar aanleiding van een ontwerp dat strekte tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 heeft de Raad van State herinnerd aan het bevoegdheidsprobleem dat rijst inzake de regeling van de wijze waarop de rassenlijsten door de gewesten worden vastgesteld aan de hand van de afspraken die zijn gemaakt in 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

¹ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Zie adv RvS 63.387/3 van 24 mei 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 ‘houdende vaststelling van de retributies voor de toelating van de rassen tot de rassenlijsten, voor de registratie van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen in het rassenregister, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal’ (voetnoot 1), met verwijzing naar adv.RvS 61.448/3 van 2 juni 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2017 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende vaststelling van de retributies voor de inschrijving van de rassen in de nationale rassencatalogi, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal, wat betreft de retributies voor de inschrijving van de rassen in de rassenlijsten en voor de opname in het rassenregister van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen’ (opmerking 3).

bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij'. De Raad heeft erop gewezen dat dit bevoegdheidsprobleem relevant is, ook al hadden de bepalingen van het ontwerp enkel betrekking op de retributies die worden geheven naar aanleiding van de inschrijving van rassen in die rassenlijsten, en niet op de wijze van vaststelling van die rassenlijsten zelf.'".²

RECHTSGROND

4. Het ontwerp zoekt vooreerst rechtsgrond in, en beoogt uitvoering te geven aan, het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021, waarmee werd ingestemd door het decreet van 15 december 2023.³

Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord maakt het mogelijk dat de gewesten en de federale Staat elkaar opdrachten toevertrouwen ter uitvoering van de verordening plantgezondheid⁴ en de in artikel 1, 7°, van het samenwerkingsakkoord opgesomde handelsrichtlijnen, waarbij de entiteiten die deze opdrachten uitvoeren rechtstreeks bij de professionele marktdeelnemers de retributies innen volgens de door de federale overheid en de gewesten vastgestelde reglementaire bepalingen. Over de werkwijzen en over het toevertrouwen van die taken kunnen overeenkomstig artikel 5, 7°, van het samenwerkingsakkoord nadere afspraken worden gemaakt. Volgens artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord vertrouwen de gewesten bovendien een reeks taken toe aan het FAVV.

5. Ook wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 4, 1°, 5, eerste lid, 2°, en 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 19 mei 2006 'betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij'. Deze bepalingen hebben betrekking op de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij. Enkel de retributies bedoeld in artikel 3, tweede lid, en 5, tweede lid, van het ontwerp, komen aan het Fonds toe.

² AdvRvS 72.298/1 van 28 november 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering 23 december 2022 'tot vaststelling van de retributies voor de toelating of registratie van rassen van land- en tuinbouwgewassen, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal, voor de keuring en controle van dat materiaal en voor de keuring en controle bij de productie van hop en hopproducten', opmerking 3.1.

³ Decreet van het Vlaamse Gewest van 15 december 2023 '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'.

⁴ 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'.

6. Ten slotte wordt verwezen naar artikel 4, 5°/1, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ als rechtsgrond. De Vlaamse Regering kan op grond van deze bepaling de retributies vaststellen die worden gevorderd voor de uitvoering van de maatregelen, vermeld in dat decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en het bedrag van de voormelde retributies bepalen.

7. De bepalingen vermeld in opmerking 5 en 6 dienen te worden samen gelezen met artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord, waarbij de gewesten aan de federale overheid een aantal opdrachten toevertrouwen waarin de gevallen die worden omschreven in de besluiten waar in het ontwerp naar wordt verwezen kunnen worden ingepast, en die kunnen worden beschouwd als controles of prestaties die – indien ze niet aan de federale overheid zouden zijn toevertrouwd – de bevoegde entiteit zou kunnen uitvoeren.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

8. In artikel 2, eerste lid, van het ontwerp wordt niet alleen gewag gemaakt van de opdrachten die aan de federale overheid zijn toevertrouwd bij artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021, maar wordt ook verwezen naar de opdrachten die aan de federale overheid zijn toevertrouwd bij artikel 5, 7°, ervan.

Naar luid van die laatste bepaling “kunnen [er] door de bevoegde entiteiten in onderling overleg afspraken gemaakt worden over de werkwijzen en over het toevertrouwen van opdrachten met betrekking tot andere soorten, organismen en locaties of soorten die onder artikel 29 of 30 van de Verordening plantengezondheid vallen”.

Zoals de Raad van State heeft uiteengezet in advies 73.840/3,⁵ kunnen die afspraken alleen de praktische nadere regels betreffen over opdrachten die reeds zijn toevertrouwd aan de federale overheid bij artikel 6, § 3, van dat samenwerkingsakkoord. In dit geval is het dan ook niet zinvol om in artikel 2, eerste lid, van het ontwerp te verwijzen naar artikel 5, 7°, van het samenwerkingsakkoord. Die praktische nadere regels kunnen immers niet leiden tot nieuwe retributieplichtige diensten naast deze die reeds worden vermeld in artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord.

⁵ Adv.RvS 73.840/3 van 19 juli 2023 over een ontwerp van decreet dat heeft geleid tot het decreet van 15 december 2023 ‘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’, opmerking 10.1.

Daar kan nog aan worden toegevoegd dat, indien met die afspraken zou worden beoogd om nieuwe opdrachten aan het agentschap toe te vertrouwen, daarvoor een aanvulling van het samenwerkingsakkoord zelf vereist zal zijn, mede gelet op het legaliteitsbeginsel voor retributies, vervat in artikel 173 van de Grondwet, dat inhoudt dat de diensten waarvoor retributies worden gevorderd, bij een wetgevende norm (zoals een wetgevend samenwerkingsakkoord) moeten worden bepaald. Dergelijke nieuwe opdrachten kunnen dus alleszins niet onder het toepassingsgebied van artikel 2, eerste lid, van het ontwerp vallen.⁶

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC

⁶ Zie adv RvS 76.049/3 van 2 mei 2024 over een ontwerp van koninklijk besluit ‘houdende vaststelling van de retributies betreffende de opdrachten toevertrouwd aan de Gewesten door het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen voor de toepassing van beschermde maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’, opmerking 6.