



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.919/3

van 14 juli 2025

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van bijlage I en II bij 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’

Op 3 juli 2025 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 19 augustus 2025,^{*} een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van bijlage I en II bij 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’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 8 juli 2025. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Elly VAN DE VELDE, staatsraden, Bruno PEETERS, assessor, en Yves DEPOORTER, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 juli 2025.

*

^{*} Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juni en 15 augustus.

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Omgeving en Landbouw strekt tot de vervanging van de bijlagen I en II bij 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’ (artikelen 2 en 3 van het ontwerp). Daarmee wordt de omzetting beoogd van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2025/1079 van de Commissie van 2 juni 2025 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 2003/90/EG en 2003/91/EG wat betreft de protocollen voor het onderzoek van bepaalde rassen van landbouw- en groentegewassen’, waarbij de bijlagen I en II bij richtlijn 2003/90/EG¹ en de bijlagen I en II bij richtlijn 2003/91/EG² worden vervangen (artikel 1 van het ontwerp).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2026 (artikel 5). De huidige bijlagen bij het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007 blijven van toepassing voor de onderzoeken die voor die datum werden opgestart (artikel 4).

BEVOEGDHEID

2. In advies 61.042/VR/3 van 25 april 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 8 mei 2017 ‘tot wijziging van bijlage I en II bij 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’ heeft de Raad van State het volgende uiteengezet met betrekking tot de bevoegdheid van de gewesten inzake het opstellen van de rassenlijsten:

“2. In de brief met de adviesaanvraag wordt verwezen naar een advies 59.141/3 van 19 april 2016 van de Raad van State over een ontwerp dat heeft geleid tot het ministerieel besluit van 11 mei 2016 ‘tot wijziging van bijlage I en II bij 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’. Dat besluit betrof een vorige vervanging van de voormelde bijlagen I en II naar aanleiding van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/1168.³ In dat advies heeft de Raad van State afgezien van het nader onderzoek van het ontwerp nadat hij had vastgesteld dat het Interregionaal Protocol ‘Teeltmateriaal’ van 31 maart 2004, gesloten ter uitvoering van artikel 13 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 tussen het

¹ Richtlijn 2003/90/EG van de Commissie van 6 oktober 2003 ‘houdende bepalingen ter uitvoering van artikel 7 van Richtlijn 2002/53/EG van de Raad met betrekking tot de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouwgewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’.

² Richtlijn 2003/91/EG van de Commissie van 6 oktober 2003 ‘houdende bepalingen ter uitvoering van artikel 7 van Richtlijn 2002/55/EG van de Raad wat betreft de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’.

³ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Uitvoeringsrichtlijn (EU) 2015/1168 van de Commissie van 15 juli 2015 ‘tot wijziging van de Richtlijnen 2003/90/EG en 2003/91/EG houdende bepalingen ter uitvoering van artikel 7 van Richtlijn 2002/53/EG van de Raad, respectievelijk artikel 7 van Richtlijn 2002/55/EG van de Raad, met betrekking tot de kenmerken waartoe het onderzoek van bepaalde rassen van landbouwgewassen en groentegewassen zich ten minste moet uitstrekken, en de minimumeisen voor dat onderzoek’.

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’, nog niet door alle gewesten is onderworpen aan parlementaire instemming.

De adviesaanvrager betoogt in dat verband onder meer dat in de rechtspraak van het Hof van Justitie wordt erkend dat het loutere gegeven dat regio’s van lidstaten bij de implementatie van EU-recht onderling verschillende maatregelen vaststellen, geen met het EU-recht strijdige discriminatie vormt.⁴ Zij concludeert daaruit dat ‘[h]et (...) elke lidstaat (...) vrij [staat] om de bevoegdheden op nationaal vlak te verdelen en niet rechtstreeks toepasselijke gemeenschapshandelingen via maatregelen van regionale of plaatselijke overheden te doen uitvoeren, voor zover die bevoegdheidsverdeling een juiste uitvoering van die gemeenschapshandelingen mogelijk maakt. Om deze reden kan elk Gewest dan ook voor zichzelf (en voor zijn gewestelijk grondgebied) een rassenlijst opstellen.’

3. Na een nieuw onderzoek van deze kwestie in verenigde kamers meent de Raad van State dat de uitvoeringsrichtlijnen die ertoe strekken de bijlagen bij de richtlijnen 2003/90/EG en 2003/91/EG te vervangen, rechtshandelingen vormen van de Europese Commissie waarvan de rechtsgeldigheid niet in het gedrang komt door het internrechtelijke bevoegdheidsprobleem dat kleeft aan de wijze waarop de nationale rassenlijst in België tot stand wordt gebracht overeenkomstig artikel 3, lid 1, van richtlijn 2002/53/EG⁵ en artikel 3, lid 2, van richtlijn 2002/55/EG⁶. In dat geval overstijgt de opname in de rassenlijst niet de territoriale bevoegdheid van het betrokken gewest, vermits die opname door het recht van de Europese Unie zelf wordt opgelegd, en de gelding ervan voor het hele Belgische grondgebied niet voortvloeit uit het voormelde Interregionaal Protocol ‘Teeltmateriaal’ van 31 maart 2004. De loutere omzetting van dergelijke uitvoeringsrichtlijnen is een verplichting voor de drie gewesten en dus ook voor het Vlaamse Gewest. De Raad van State zal dergelijke ontworpen omzettingsmaatregelen dan ook ten gronde onderzoeken.

Dit neemt niet weg dat het voormelde bevoegdheidsprobleem, dat een eerste keer werd uiteengezet in advies 44.370/VR/3 van 6 mei 2008⁷ nog steeds relevant blijft voor de regeling van de wijze waarop de rassenlijsten door de gewesten worden vastgesteld aan de hand van de afspraken die zijn gemaakt in het voormelde Interregionaal Protocol ‘Teeltmateriaal’ van 31 maart 2004.”

Die conclusie geldt ook voor dit ontwerp.

⁴ Voetnoot 4 van het geciteerde advies: HvJ 16 juli 2009, *Horvath*, C-428/07, §§ 47-58. Zie overigens in dat verband ook HvJ 12 juni 2014, *Digibet*, C-156/13, §§ 33-41.

⁵ Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Richtlijn 2002/53/EG van de Raad van 13 juni 2002 ‘betreffende de gemeenschappelijke rassenlijst van landbouwgewassen’.

⁶ Voetnoot 6 van het geciteerde advies: Richtlijn 2002/55/EG van de Raad van 13 juni 2002 ‘betreffende het in de handel brengen van groentezaad’.

⁷ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: 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’, opmerkingen 3 tot 5.

RECHTSGROND

3.1. De rechtsgrond voor het ontwerp is te vinden in artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 27 april 2007. Bij die bepaling wordt de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister) gemachtigd om de bijlagen bij dat besluit aan te vullen en te wijzigen “overeenkomstig de beslissingen van de instellingen van de Europese Gemeenschap”.

Aanvullend kan ook rechtsgrond worden gevonden in artikel 9, § 2, eerste lid, 1° en 2°, van 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’. Aan die bepaling ontleent de minister de bevoegdheid om, “in overeenstemming met de beslissingen van de Europese instellingen en rekening houdend met de stand van wetenschap en techniek”, de kenmerken vast te stellen waartoe het onderzoek zich voor de verschillende soorten gewassen ten minste moet uitstrekken, alsook de minimumeisen betreffende het verrichten van het onderzoek.

3.2. De voormelde bepalingen vinden op hun beurt rechtsgrond in artikel 4, 1° en 2°, b), van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering, binnen de bevoegdheden vermeld in artikel 6, § 1, V en VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ten aanzien van de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van hetzelfde decreet en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten, alsook de voorwaarden bepalen voor de samenstelling, kwaliteit, eigenschappen, echtheid en zuiverheid van ras, indeling, hoeveelheid, maat, gewicht, vorm, toestand, oorsprong, herkomst, en de analyse van de producten die het resultaat zijn van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, van hetzelfde decreet, voor zover die opgelegd worden ter verbetering van de kwaliteit of van de foktechnische eigenschappen.

ALGEMENE OPMERKING

4. Er blijken afwijkingen te bestaan tussen de bijlagen bij het ontwerp en de bijlagen bij uitvoeringsrichtlijn (EU) 2025/1079.⁸ De gemachtigde verklaarde daarover het volgende:

“Het klopt dat er inderdaad minimale wijzigingen zijn tussen de bijlagen van het ontwerp MB en de bijlagen van de uitvoeringsrichtlijn 2025/1079. Onze inhoudelijke expertise had ontdekt dat in de tekst van de richtlijn enkele foutjes waren geslopen. De Commissiediensten merkten dit zelf ook pas op na publicatie van de richtlijn en lieten via hun online platform voor de permanente comités die de uitvoeringsrichtlijnen stemmen weten aan de Europese lidstaten dat een corrigendum volgt. De rechtzetting volgt dus in de

⁸ Overigens worden de betrokken gewassen in de bijlagen bij het ontwerp in alfabetische orde volgens de wetenschappelijke benaming vermeld, wat niet het geval is voor de bijlagen bij uitvoeringsrichtlijn (EU) 2025/1079. De gemachtigde lichtte dat toe als volgt: “Wij kozen in ons MB voor een volledige alfabetische volgorde omdat wij dit ook zo doen in onze belendende besluiten rond plantaardig teeltmateriaal. De richtlijn hanteert een alfabetische volgorde volgens plantenfamilie. Onze keuze is naar ons inziens leesbaarder omdat er geen kennis nodig is van plantenfamilies om snel het relevante protocol te vinden in de lijst.”

herfst 2025 (...). Om de richtlijn toch tijdig omgezet te krijgen (voor het einde van het jaar), hebben we er noodzakelijkerwijze voor geopteerd deze verwachte wijzigingen al meteen mee te nemen in het ontwerp dat nu voor advies bij u voor ligt. (...)

De wijzigingen betreffen:

- Een verkeerde Latijnse botanische benaming in de Nederlandstalige versie van de uitvoeringsrichtlijn namelijk *Dactylis sulata* L. In de Engelstalige versie staat dit wel juist.
- Er moest een protocol geschrapt worden uit de lijst met UPOV-protocollen, want er is een protocol voor diezelfde soort toegevoegd bij de CPVO-protocollen en er kan nooit te kiezen zijn tussen twee protocollen, het CPVO protocol geniet altijd de voorkeur op Europees niveau want dat zijn Europese protocollen, UPOV is internationaal. Het betreft het protocol voor *Brassica rapa* L. var. *silvestris* (Lam.) Briggs - raapzaad.”

Indien de stellers van het ontwerp er voldoende zeker van zijn dat een rectificatie of een wijziging van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2025/1079 in deze zin nog zal volgen, kan met deze werkwijze worden ingestemd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 4

5. Om volledig in overeenstemming te zijn met artikel 4 van uitvoeringsrichtlijn (EU) 2025/1079 moet in artikel 4 van het ontwerp worden geschreven “blijven van toepassing op de onderzoeken *die zijn begonnen maar vóór 1 januari 2026 nog niet zijn afgerond*”.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE