



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 56.925/3  
van 15 januari 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten’

Op 17 december 2014 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur 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 diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 6 januari 2015. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 15 januari 2015.

\*

## STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten’ op verscheidene punten te wijzigen binnen het relevante Europeesrechtelijke kader.<sup>1</sup> Die wijzigingen hebben onder meer betrekking op (uitzonderingen op) de productievoorschriften, op het controlesysteem met betrekking tot de biologische productie, op de analyses en de interpretatie ervan, alsook op de sancties voor inbreuken op de voorschriften van het Europeesrechtelijke kader.

2. Het ontworpen besluit vindt in hoofdzaak rechtsgrond in artikel 4, 1° en 2°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Artikel 3 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, op grond waarvan de Vlaamse Regering haar eigen diensten kan organiseren, onder voorbehoud evenwel van opmerking 5.

Voor de artikelen 34 tot 38 van het ontworpen besluit wordt de rechtsgrond geboden door artikel 72 van het decreet van 28 juni 2013.

Artikel 43 van het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 9, eerste lid, 1°, en tweede lid, van hetzelfde decreet.

## VORMVEREISTEN

3. Aangezien het ontworpen besluit een weerslag heeft op het federale landbouwbeleid inzake de normering en de daarop toepasbare controle inzake de kwaliteit van grondstoffen en van plantaardige en dierlijke producten met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen,<sup>2</sup> dient er overeenkomstig artikel 6, § 3bis, 5°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ tussen de betrokken gewestregeringen en de federale overheid overleg over te worden gepleegd.

In dit geval blijkt uit het verslag van de vergadering van de Permanente Werkgroep van de Interministeriële Conferentie voor het Landbouwbeleid van 11 september 2014 dat het ontwerp werd besproken en dat de Permanente Werkgroep geen gunstig advies kon geven over het ontwerp.

---

<sup>1</sup> Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 ‘inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91’, alsook verordening (EG) nr. 889/2008 van de Commissie van 5 september 2008 ‘tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft’ en verordening (EG) nr. 1235/2008 van de Commissie van 8 december 2008 ‘houdende bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad wat de regeling voor de invoer van biologische producten uit derde landen betreft’.

<sup>2</sup> Artikel 6, § 1, V, tweede lid, 1° en 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’

Aan de hand van de documenten die aan de Raad van State werden bezorgd, kan evenwel niet worden uitgemaakt of uiteindelijk voldaan is aan het overlegvereiste. Eerst wanneer de betrokken ministers kennis hebben kunnen nemen van de conclusies van de beraadslaging binnen de Permanente Werkgroep en hebben kunnen beoordelen of het nodig is het betrokken ontwerp binnen de interministeriële conferentie zelf te bespreken, kan immers worden aangenomen dat het vereiste overleg heeft plaatsgevonden. Het staat aan de stellers van het ontwerp zich hiervan te vergewissen.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Artikel 1

4. In het ontworpen artikel 1, 25°, wordt in de definitie van “steekproefcontroles (SC)” gewag gemaakt van “een beperkt aantal normen” dat ter plaatse gecontroleerd wordt. De gemachtigde verklaarde dat de steekproefcontroles een toepassing vormen van artikel 65, lid 4, van verordening (EG) nr. 889/2008, dat luidt als volgt:

“Bovendien legt de controlerende autoriteit of het controleorgaan bezoeken voor aselechte controles af die in beginsel niet worden aangekondigd en die zijn gebaseerd op een algemene evaluatie van het risico dat de voorschriften voor de biologische productie niet worden nageleefd, waarbij ten minste rekening wordt gehouden met de resultaten van de eerdere controles, met de hoeveelheid betrokken producten en met het risico op verwisseling van producten.”

Hieruit kan worden opgemaakt dat met de woorden “een beperkt aantal normen” eigenlijk verwezen wordt naar de drie elementen (resultaten van de eerdere controles, hoeveelheid betrokken producten en risico op verwisseling van producten) waarmee ten minste rekening moet worden gehouden bij de aselechte controles die in beginsel niet worden aangekondigd. Het is beter om in de ontworpen definitie te verwijzen naar de betrokken verordeningsbepaling dan ze op een onvolledige wijze weer te geven, omdat door dit laatste onduidelijkheid wordt gecreëerd omtrent hetgeen in elk geval moet worden gecontroleerd.

### Artikel 3

5. In het ontworpen artikel 1/1 wordt bepaald dat het hoofd van het Departement Landbouw en Visserij de aangelegenheden die conform het besluit van de Vlaamse Regering van 12 augustus 2008 en de uitvoeringsbepalingen ervan onder de bevoegdheid van zijn departement vallen, kan subdelegeren aan personeelsleden van het departement die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau.

Op de vraag hoe deze ontworpen bepaling zich verhoudt tot soortgelijke bepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 ‘tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen van de Vlaamse ministeries’, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Het ontworpen art. 3 is volledig in overeenstemming met de bepalingen voorzien in het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003.

De bepaling is echter ook ontworpen om tegemoet te komen aan een eerder advies van de Raad van State, waarbij gesteld werd dat er moet bepaald worden aan welke instantie of ambtenaar binnen het departement een goedkeuringsbevoegdheid wordt toevertrouwd. Uit de ontworpen bepaling volgt dan ook dat de aangelegenheden die onder de bevoegdheid van het Departement Landbouw en Visserij vallen, gedelegeerd worden aan het hoofd van het departement. De subdelegaties binnen het departement zullen conform het voormelde besluit van 2003 vastgelegd worden in een besluit van het hoofd van het departement.”

De vraag is evenwel niet of de ontworpen bepaling in overeenstemming is met het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 – dat immers geen hogere rechtsnorm is – maar wel of de ontworpen bepaling er niet mee overlapt. Het besluit van 10 oktober 2003 is bij artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 maart 2006 ‘betreffende de operationalisering van het beleidsdomein Landbouw en Visserij’ op 1 april 2006 in werking gesteld met betrekking tot het Departement van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij, waarmee het Agentschap voor Landbouw en Visserij met ingang van 1 januari 2015 is gefuseerd. Bij artikel 19, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 oktober 2003 wordt reeds aan het hoofd van het departement de mogelijkheid verleend om “[m]et het oog op een efficiënte en resultaatgerichte interne organisatie (...) een deel van de gedelegeerde aangelegenheden verder [te] subdelegeren aan personeelsleden van het departement die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau”. In artikel 19, § 2, van het besluit van 10 oktober 2003 wordt bepaald dat de mogelijkheid tot subdelegatie kan worden beperkt door middel van de in artikel 22, § 2, 1° tot 3°, van dat besluit bedoelde besluiten en managementcontract. Naar luid van artikel 20 van dat besluit worden de besluiten van het hoofd van het Departement waarmee subdelegaties worden toegestaan, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en wordt ervan een afschrift bezorgd aan de betrokken minister. Bij de artikelen 22 tot 26 wordt bovendien de mogelijkheid tot subdelegatie door het hoofd van het Departement omringd met verscheidene waarborgen en rapporteringsverplichtingen.

Op zijn minst doet de ontworpen bepaling de vraag rijzen of al die bepalingen ook toepasselijk zijn op de subdelegaties die overeenkomstig de ontworpen bepaling zouden worden toegestaan, hetgeen onder meer de juridische geldigheid van de eruit resulterende rechtshandelingen kan aantasten. Tenzij indien specifieke gevallen van subdelegaties worden bedoeld die volgens de stellers van het ontwerp anders moeten worden geregeld dan volgens de zo-even geschetste bepalingen van het besluit van 10 oktober 2003, en waarvoor de verhouding tot die bepalingen dan ook uitdrukkelijk moet worden geregeld (“In afwijking van (...)), is het raadzaam van de ontworpen bepaling af te zien.

### Artikel 13

6. Bij het ontworpen artikel 10 worden verscheidene delegaties verleend aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister). Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

Sommige van die delegaties (ontworpen artikel 10, §§ 1 en 3) hebben betrekking op specifieke en buitengewone productievoorschriften, die ter uitvoering van verordening (EG) nr. 834/2007 door de Commissie zouden worden uitgevaardigd bij een (uitvoerings)verordening volgens de procedure bedoeld in artikel 37, lid 2, van die verordening. Enkel indien de delegaties aan de minister een nadere uitwerking betreffen van die reeds vastgestelde specifieke en buitengewone productievoorschriften, die effectief als van bijkomstige aard of van beperkt belang kunnen worden beschouwd, zijn die delegaties aanvaardbaar.

Een andere delegatie (ontworpen artikel 10, § 7) heeft betrekking op specifieke controlevoorschriften “als vermeld in Verordening 834/2007 en de uitvoeringsbepalingen ervan” die de minister kan uitvaardigen. Bij artikel 27 van die verordening worden aan de lidstaten betrekkelijk ruime bevoegdheden toegekend inzake het opzetten van een controlesysteem. Gelet op de verregaande maatregelen die een dergelijk controlesysteem potentieel kan inhouden, kan een subdelegatie van deze ruime bevoegdheden aan de minister niet worden aanvaard. Al in de veronderstelling dat geen aspecten ervan uit hun aard bij decreet moeten worden geregeld, moet de uitwerking van specifieke controlevoorschriften in beginsel in een besluit van de Vlaamse Regering gebeuren en kunnen hooguit de aspecten ervan die effectief als van bijkomstige aard of van beperkt belang gelden, worden geregeld door de minister.

Het ontworpen artikel 10 moet volledig worden herzien in het licht van deze beginselen.

### Artikel 20

7. In het ontworpen artikel 17 wordt bepaald dat in sommige gevallen de jaarlijkse controle van marktdeelnemers door het controleorgaan beperkt kan worden tot een “gedeeltelijke fysieke controle”. Op de vraag wat hieronder moet worden verstaan, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Dit wordt door het controleorgaan bepaald, op basis van de omstandigheden.”

Ter wille van de rechtszekerheid voor de marktdeelnemers moet in de ontworpen bepaling zelf nader worden omschreven wat bedoeld wordt met deze gedeeltelijke fysieke controle. Het concreet invullen van een dergelijk algemene notie kan immers niet zonder meer worden overgelaten aan het controleorgaan.

### Artikel 37

8. Het huidige artikel 38 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 luidt als volgt:

“In de gevallen die niet beschreven zijn in de sanctietabel, moet het controleorgaan een aangepaste sanctie uitspreken die de geest van de sanctietabel respecteert.”

De gemachtigde heeft toentertijd het volgende verklaard over die bepaling:

“Met de term ‘geest van de sanctietabel’ wordt onder meer bedoeld dat het controleorgaan een sanctie kan toekennen die in de zelfde lijn ligt als een sanctie voor een gelijkaardige inbreuk die wel beschreven staat in de tabel.

(...)

Als een inbreuk vastgesteld wordt die niet opgenomen is in de sanctietabel is het aan de controleorganen om na te gaan met welke inbreuk die wel opgenomen is in de tabel de nieuwe inbreuk kan worden vergeleken en welke sanctie de tabel voorziet voor deze vergelijkbare inbreuk.

Bovendien zal iedere inbreuk die nog niet in de sanctietabel is opgenomen en waarvoor een sanctie uitgesproken werd in de geest van de sanctietabel, bij de volgende herziening van de sanctietabel opgenomen worden met de bijhorende sanctie.”

De Raad van State heeft in advies 45.333/3 van 25 november 2008 over een ontwerp dat geleid heeft tot het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 opgemerkt dat omwille van de rechtszekerheid alle gevallen waarin een sanctie kan worden opgelegd uitdrukkelijk moeten worden bepaald. Die opmerking werd evenwel niet gevolgd.

Het ontworpen artikel 38, tweede lid, luidt als volgt:

“Het controleorgaan brengt de bevoegde entiteit op de hoogte van een dergelijke sanctie en van de bijbehorende motivatie uiterlijk op het moment dat de marktdeelnemer van de beslissing op de hoogte wordt gebracht.”

Deze toevoeging is niet van aard om het probleem inzake de rechtszekerheid te verhelpen. Door het mogelijk te maken voor het controleorgaan om ook sancties uit te spreken voor gedragingen die niet in de sanctietabel voorkomen, maar die naar het oordeel van dat controleorgaan in de geest van die sanctietabel kunnen worden ingepast, is het voor de marktdeelnemers niet voorzienbaar welke gedragingen al dan niet zullen worden gesanctioneerd. De mededeling van die informatie aan de bevoegde entiteit vermag, evenmin als de mededeling ervan aan de betrokken marktdeelnemer zelf, dat fundamentele probleem inzake rechtszekerheid te verhelpen. Overigens valt niet uit te sluiten dat een marktdeelnemer een dergelijke sanctie volgens “de geest van de sanctietabel” in rechte aanvecht en daarbij precies die argumentatie ontvouwt.

### Artikel 46

9. Overeenkomstig artikel 46 van het ontwerp treedt het te nemen besluit “in werking op” (lees: heeft uitwerking met ingang van) 1 januari 2015. In dat verband moet worden

opgemerkt dat het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten slechts onder bepaalde voorwaarden toelaatbaar kan worden geacht.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling die, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen toekent of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast. Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

De gemachtigde verklaarde in dit verband het volgende:

“In de wijzigingen van artikel 17 en 23 van het BVR van 12/12/2008 worden voorwaarden opgelegd in verband met het aantal monsters, analyses en controles dat per jaar moet uitgevoerd worden. Met het oog op de continuïteit en de goede werking is het aangewezen dat art. 20 van het ontworpen besluit (wijzigt art. 17) en art. 26 (wijzigt art. 23) in werking treden op 1/1/2015. De overige bepalingen mogen standaard in werking treden de 10<sup>e</sup> dag na publicatie.”

De Raad van State ziet niet in waarom het noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur om aan de artikelen 20 en 26 van het te nemen besluit terugwerkende kracht te verlenen. Indien het aantal feitelijk uitgevoerde controles gebaseerd is op de huidige regeling, heeft die terugwerkende kracht in elk geval geen zin.

Artikel 46 van het ontwerp moet dan ook worden weggelaten. Indien omstandigheden zouden voorliggen die de terugwerkende kracht voor de artikelen 20 en 26 van het te nemen besluit alsnog zouden wettigen, moet het toepassingsgebied van artikel 46 tot die bepalingen worden beperkt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT