



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 68.611/3
van 2 februari 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de gegevens die de sectoren moeten bezorgen met het oog op het verhogen van de markt- en prijstransparantie in de landbouw- en voedselmarkt’

Op 24 december 2020 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, verlengd tot 12 februari 2021, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot bepaling van de gegevens die de sectoren moeten bezorgen met het oog op het verhogen van de markt- en prijstransparantie in de landbouw- en voedselmarkt’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 26 januari 2021. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, 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 2 februari 2021.

*

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

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat nadere uitvoeringsmaatregelen in het verlengde van gedelegeerde verordening (EU) 2017/1183¹ en uitvoeringsverordening (EU) 2017/1185². Die uitvoeringsmaatregelen hebben betrekking op de periodieke melding van markt- en prijsgegevens door marktdeelnemers aan het Departement Landbouw en Visserij (hierna: de bevoegde entiteit). Daartoe wordt ook voorzien in de mogelijkheid van een erkenning van organisaties die aan die meldingsverplichting kunnen voldoen en die voldoende representatief zijn. Indien dat niet mogelijk is, moeten de individuele marktdeelnemers, of op zijn minst de marktdeelnemers die een voldoende representatieve hoeveelheid van de verhandelde producten vertegenwoordigen, zelf instaan voor die periodieke melding aan de bevoegde entiteit.

2.2. Het ontwerp bevat bepalingen over de erkenning van organisaties voor het bezorgen van gegevens voor een of meer producten, zowel wat betreft de te volgen procedure (artikel 3 van het ontwerp) als wat betreft de erkenningsvoorwaarden, onder meer inzake representativiteit (artikel 4). De erkende organisaties verwerken de gegevens die ze ontvangen van de marktdeelnemers en delen een aantal elementen over die gegevens mee aan de bevoegde entiteit. De Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw en de zeevisserij (hierna: de minister) bepaalt op welke wijze de erkende organisaties en de marktdeelnemers de gegevens aan de bevoegde entiteit bezorgen (artikelen 5 en 6).

Voorts wordt voor een reeks producten telkens bepaald welke gegevens moeten worden meegedeeld en op welke momenten. Wanneer er geen erkende organisaties zijn, staan de individuele marktdeelnemers rechtstreeks in voor de mededeling van die gegevens aan de bevoegde entiteit. De minister kan die verplichting beperken tot bepaalde marktdeelnemers, op voorwaarde dat die samen minstens 40 procent van de hoeveelheid verhandeld product vertegenwoordigen (artikelen 7 tot 34).

¹ Gedelegeerde verordening (EU) 2017/1183 van de Commissie van 20 april 2017 ‘tot aanvulling van de Verordeningen (EU) nr. 1307/2013 en (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de aan de Commissie te melden informatie en documenten’.

² Uitvoeringsverordening (EU) 2017/1185 van de Commissie van 20 april 2017 ‘tot vaststelling van voorschriften voor de toepassing van de Verordeningen (EU) nr. 1307/2013 en (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de aan de Commissie te melden informatie en documenten en tot wijziging en intrekking van diverse verordeningen van de Commissie’.

Ten slotte bevat het ontwerp bepalingen over de mededeling van de gegevens aan de Europese Commissie door de bevoegde entiteit, over de mogelijkheid van bekendmaking van die gegevens, alsook over de bescherming en de vertrouwelijkheid van de aan de bevoegde entiteit en aan de erkende organisaties bezorgde informatie (artikelen 35 tot 38).

2.3. Samen met dit ontwerp werd een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de gegevens die de sectoren moeten bezorgen met het oog op het verhogen van de markt- en prijstransparantie in de landbouw- en voedselmarkt’ om advies voorgelegd (68.612/3).

RECHTSGROND

3.1. Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in artikel 4, 1°, a) en d), 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 artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, van het voormelde 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 die het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid vorm geven, en die (a) de garantie en de verdeling regelen van het inkomen van de actoren die actief zijn in de landbouwsector³ en (d) de werking van de markt van landbouw-, visserij- en aquacultuurproducten ondersteunen of stabiliseren.

3.2. Aangezien evenwel ook wordt voorzien in een erkenningsregeling die niet louter vrijblijvend is, omdat ze gevolgen heeft voor de al dan niet rechtstreekse bevraging van de marktdeelnemers door de overheid, moet bijkomend rechtsgrond worden gezocht in artikel 4, 2°, a), van het decreet van 28 juni 2013 op grond waarvan de Vlaamse Regering binnen de voormelde bevoegdheden en ten aanzien van de voormelde activiteiten en producten die het resultaat zijn van die activiteiten de stellers van die handelingen die verricht zijn in het kader van de voormelde activiteiten onder meer kan onderwerpen aan een voorafgaande erkenning en de erkenningsvoorwaarden kan bepalen.

3.3. Bij artikel 31, tweede lid, van het ontwerp wordt de minister gemachtigd om te bepalen hoe consumptiemelk verpakt moet zijn en welke claims of labels toegelaten zijn. De Raad van State ziet niet in van welke bepaling van gedelegeerde verordening (EU) 2017/1183 of van uitvoeringsverordening (EU) 2017/1185 deze bepaling de uitvoering zou vormen, noch wat de rechtsgrond ervoor zou kunnen zijn. Het tweede lid van artikel 31 moet dan ook worden weggelaten.

³ Op de vraag hoe deze rechtsgrondbepaling relevant is voor het ontwerp, antwoordde de gemachtigde: “Met dit besluit wordt meer transparantie beoogd in de voedselvoorzieningsketen, hetgeen zal leiden tot een hogere marktefficiëntie, een betere prijsvorming en een leefbaar inkomen voor de verschillende actoren in de landbouwsector.” Naar die doelstelling wordt inderdaad ook verwezen in de nota aan de Vlaamse Regering en in het advies van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij van 18 december 2020.

VORMVEREISTEN

4.1. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.⁴

4.2. Gevraagd of aan deze vormvereiste is voldaan, heeft de gemachtigde het advies van 15 december 2020 van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens bezorgd.⁵

4.3. In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,⁶ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,⁷ noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.⁸ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 4.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁹ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

⁴ Zie GwH 14 januari 2021, nr. 2/2021, B.7.3.

⁵ Advies VTC nr. 2020/57 van 15 december 2020.

⁶ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁷ Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

⁸ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 115 (opmerking 7.1).

⁹ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

4.4. Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in opmerking 4.1 aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,¹⁰ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot zowel de vereiste afstemming van de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten¹¹ op elkaar als de vereiste onderlinge afstemming van de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat op elkaar.¹²⁻¹³

ALGEMENE OPMERKING

5. Doorheen het ontwerp worden zowel de term ‘prijs’ als de term ‘verkoopprijs’ (veeleer dan ‘verkoopsprijs’, zoals ook enkele keren foutief wordt vermeld) gebruikt. De gemachtigde bevestigde dat de tweede term verkieslijk is en dus beter wordt veralgemeend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. Gelet op hetgeen in opmerking 3.2 is uiteengezet moet in de rubriek “Rechtsgronden” (lees: “Rechtsgrond”) in de aanhef tevens worden verwezen naar artikel 4, 2°, a), van het decreet van 28 juni 2013.

Artikel 36

7.1. Artikel 36 van het ontwerp machtigt onder meer de Europese Commissie tot het bekendmaken van de meegedeelde gegevens en bepaalt dat die gegevens niet mogen worden bekendgemaakt op een wijze waardoor de gegevens kunnen worden herleid tot een individuele marktdeelnemer. Deze bepaling overlapt met artikel 4, lid 4, van uitvoeringsverordening (EU) 2017/1185. Het is dan ook aangewezen om de woorden “en de Europese Commissie hebben” te vervangen door het woord “heeft”. Indien men de ontworpen bepaling toch wil

¹⁰ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, *l.c.*, 115-116 (opmerking 8).

¹¹ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

¹² Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

¹³ Zie adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

handhaven wat betreft de rol van de Europese Commissie bij die bekendmaking, zou men nauwer moeten aansluiten bij de bewoordingen van het voormelde artikel 4, lid 4, en ernaar verwijzen (“Overeenkomstig (...)”) wat betreft de Europese Commissie.

7.2. Wat betreft de bevoegde entiteit is het overigens niet erg duidelijk hoe de ontworpen bepaling zich verhoudt tot artikel 37 van het ontwerp, dat gelijkaardige verplichtingen bevat inzake de bescherming en de vertrouwelijkheid van de bezorgde informatie. Die twee bepalingen zouden op dat punt beter op elkaar moeten worden afgestemd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Wilfried VAN VAERENBERGH