



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.213/1
van 21 oktober 2021

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het
besluit van de Vlaamse Regering over de biologische productie
en de etikettering van biologische producten’

Op 21 september 2021 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 ministerieel besluit ‘tot uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering over de biologische productie en de etikettering van biologische producten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 14 oktober 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 21 oktober 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit strekt ertoe uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering dat, in ontwerpvorm, het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 70.148/1.¹ Tevens strekt het ontwerp tot het uitvoeren van de verordeningen (EU) 2018/848² en 2017/625³ en de gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen ervan.

Het ontworpen ministerieel besluit bevat een groot aantal productievoorschriften (artikelen 3 tot 60) en bepalingen met betrekking tot de verplichtingen van exploitanten en groepen exploitanten (artikelen 61 tot 63). Wat de controleorganen betreft, bevat het ontwerp bepalingen met betrekking tot het certificaat (artikel 64), de vergoedingen (artikelen 65 tot 68), en de rapportageverplichtingen (artikelen 69 tot 77). In een apart hoofdstuk zijn bepalingen opgenomen inzake de uitwisseling van berichten (artikelen 78 tot 86). Het is de bedoeling om de ontworpen regeling op 1 januari 2022 in werking te laten treden (artikel 87).

3. Onder voorbehoud van hetgeen *sub* 6 wordt opgemerkt, kan worden aangenomen dat het ontworpen besluit rechtsgrond vindt in de decretale en verordenende bepalingen die worden opgesomd in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef van het ontwerp.

¹ Adviesaanvraag 70.148/1 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de biologische productie en de etikettering van biologische producten’.

² Verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad’.

³ Verordening (EU) 2017/625 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2017 ‘betreffende officiële controles en andere officiële activiteiten die worden uitgevoerd om de toepassing van de levensmiddelen- en diervoederwetgeving en van de voorschriften inzake diergezondheid, dierenwelzijn, plantgezondheid en gewasbeschermingsmiddelen te waarborgen, tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 999/2001, (EG) nr. 396/2005, (EG) nr. 1069/2009, (EG) nr. 1107/2009, (EU) nr. 1151/2012, (EU) nr. 652/2014, (EU) 2016/429 en (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, de Verordeningen (EG) nr. 1/2005 en (EG) nr. 1099/2009 van de Raad en de Richtlijnen 98/58/EG, 1999/74/EG, 2007/43/EG, 2008/119/EG en 70.148/1 2008/120/EG van de Raad, en tot intrekking van de Verordeningen (EG) nr. 854/2004 en (EG) nr. 882/2004 van het Europees Parlement en de Raad, de Richtlijnen 89/608/EEG, 89/662/EEG, 90/425/EEG, 91/496/EEG, 96/23/EG, 96/93/EG en 97/78/EG van de Raad en Besluit 92/438/EEG van de Raad (verordening officiële controles)’.

BEVOEGDHEID

4. De artikelen 31 tot 35 van het ontwerp regelen de indeling van rassen, soorten en ondersoorten in niveaus. De rassen, soorten en ondersoorten worden door de bevoegde entiteit in overleg met de andere gewesten ingedeeld in lijsten op basis van drie niveaus. Deze bepalingen verwijzen naar de databank zoals die wordt omschreven in artikel 2, 4°, van het ontwerp waarin wordt gerefereerd aan artikel 26, lid 1, van verordening (EU) 2018/848.⁴

De betrokken databank vertoont gelijkenissen met de nationale rassenlijst van landbouwgewassen en van groentegewassen, in welk verband door de afdeling Wetgeving eerder reeds het volgende werd opgemerkt:⁵

“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.

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 is⁶. 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.

⁴ Artikel 26, lid 1, van verordening (EU) 2018/848 luidt: “Iedere lidstaat zorgt ervoor dat een databank wordt opgezet waarin het op zijn grondgebied beschikbare plantaardige biologische teeltmateriaal en plantaardige omschakelingsmateriaal, met uitsluiting van zaailingen maar met inbegrip van pootaardappelen, wordt bijgehouden en regelmatig wordt geactualiseerd.”

⁵ 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’.

⁶ Voetnoot 1 uit het geciteerde advies: Ook met het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is niet door de bevoegde wetgevers ingestemd.

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 goedgekeurd⁷.

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.”

Voor zover het heden om advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit bepalingen bevat met betrekking tot het opnemen van teeltmateriaal in de databank of het indelen van dat teeltmateriaal in lijsten, zal daaromtrent evenzeer nog een samenwerkingsakkoord moeten worden tot stand gebracht en zijn de betrokken bepalingen van het ontwerp voorbarig. Wat dat betreft deelde de gemachtigde het volgende mee:

“Er zal hierover een samenwerkingsakkoord gesloten worden in de nabije toekomst. De onderhandelingen met de gewesten met het oog op het sluiten van een nieuw samenwerkingsakkoord met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij zijn lopende.”

VORMVEREISTEN

5. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het ontwerp op 20 juli 2021 advies 2021/56 werd uitgebracht door de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens. In dat verband dient er evenwel op gewezen te worden dat, gelet op hetgeen is uiteengezet in advies 66.033/1/AV van 3 juni 2019,⁸ een advies van de Vlaamse Toezichtcommissie niet per se volstaat om aan het hiervoor aangehaalde vormvoorschrift te voldoen en dat in dat geval ook nog om een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden verzocht.

⁷ 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 bedrijfstoelageregeling 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’.

⁸ 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.

ALGEMENE OPMERKING

6. In het reeds genoemde advies dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens over de ontworpen regeling heeft uitgebracht, werd vastgesteld dat diverse bepalingen van het ontwerp betrekking hebben op de verwerking van persoonsgegevens en dat de ontworpen regeling in beginsel voldoende waarborgen biedt wat de bescherming van de persoonsgegevens betreft. Nochtans dienen volgens de commissie nog een aantal elementen ervan bijkomend te worden “geïmplementeerd”.

Wat dat laatste betreft, wijst de afdeling Wetgeving erop dat krachtens artikel 22 van de Grondwet voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op het privéleven, het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd.

Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁹

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁰

⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

¹⁰ Cf. adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1, opmerking 101.

Wat specifiek de ontworpen regeling betreft, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“In navolging van de aanbeveling van de VTC om het gebruik van het Rijksregister decretaal te regelen (randnummer 28 van het advies VTC nr. 2021/55 en 2021/56 van 20 juli 2021), zal dit bij een eerstvolgende wijziging van het landbouwdecreet meegenomen worden.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME