RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.376/1
van 24 november 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 houdende de organisatie van de vaststelling van en de controle op de samenstelling van rauwe koemelk’

‡ LW-CELVODEEC-HADHGUQ‡

Op 26 oktober 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 besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 houdende de organisatie van de vaststelling van en de controle op de samenstelling van rauwe koemelk’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 november 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Cedric JENART, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 november 2021.

*

‡ LW-CELVODEEC-HADHGUQ‡

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Aan het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ligt de bedoeling ten grondslag om de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 14 december 2012 ‘betreffende contractuele betrekkingen en samenwerking in de sector melk en zuivelproducten’, die betrekking hadden op de erkenning van kopers van rauwe melk, enerzijds, en de verplichte aangiften in de sector melk en zuivelproducten, anderzijds, te integreren in het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 ‘houdende de organisatie van de vaststelling van en de controle op de samenstelling van rauwe koemelk’. Het voornoemde besluit van 14 december 2012 is immers buiten werking getreden op 30 juni 2020.

2.1. Afgaande op de vermeldingen in de rubriek “Rechtsgronden”, in de aanhef van het ontwerp, zoals gespecificeerd door de gemachtigde die aan de Raad van State een rechtsgrond- en concordantietabel heeft bezorgd, wordt voor het ontworpen besluit als rechtsgrond beroep gedaan op artikel 4, 1°, a) en d), 2°, a), en 6°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Er kan worden aangenomen dat de artikelen 1, 3 en 4 van het ontwerp, inderdaad rechtsgrond vinden in artikel 4, 1°, a) en d), en 6°, van het decreet van 28 juni 2013.

Wat daarentegen de artikelen 2 en 5 betreft, moet worden vastgesteld dat de voornoemde decretale bepalingen daarvoor om de hierna vermelde redenen geen rechtsgrond kunnen bieden.

2.2.1. Met artikel 2 van het ontwerp wordt in het besluit van 7 september 2007 een hoofdstuk I/1, “Erkenning van kopers”, ingevoegd. Daarin worden de erkenningsvoorwaarden, de wijze van indiening van de erkenningsaanvraag bij de bevoegde entiteit en de intrekking van de erkenning van kopers geregeld.

Met artikel 5 van het ontwerp wordt een hoofdstuk V/2, “Verwerking en bescherming van de gegevens”, in het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 ingevoegd waarin het de bevoegde entiteit mogelijk wordt gemaakt om de nodige gegevens van de koper en de personen die de onderneming vertegenwoordigen via het e-loket van de Kruispuntbank van Ondernemingen te consulteren en om deze gegevens te verwerken met het oog op het beoordelen van de erkenningsaanvraag en de controle op de naleving van de ontworpen bepalingen.

‡ LW-CELVODEEC-HADHGUQ‡

2.2.2. Het bepaalde in artikel 4, 1°, a) en d), van het decreet van 28 juni 2013, biedt geen rechtsgrond voor de artikelen 2 en 5[1] van het ontwerp. De bevoegdheid die erin aan de Vlaamse Regering wordt toegekend betreft immers het nemen van maatregelen "voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten die het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid vorm geven", terwijl de betrokken bepalingen van het ontwerp aan dergelijke akten geen uitvoering meer geven.[2]

2.2.3. Artikel 4, 2°, a), van hetzelfde decreet van 28 juni 2013, verleent aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om de *voorwaarden* te bepalen voor alle handelingen die verricht zijn in het kader van de activiteiten, zoals de landbouw, waaronder akkerbouw en veeteelt, om die handelingen of de steller van die handelingen te onderwerpen aan een voorafgaande keuring, erkenning of machtiging, en om de voorwaarden tot verlening, wijziging, behoud, verlenging, inperking, uitbreiding, schorsing, opheffing en intrekking van de erkenning of machtiging te bepalen. Deze bepaling machtigt de Vlaamse Regering weliswaar om de *voorwaarden* van een erkenningsregeling uit te werken, maar het invoeren van de erkenningsregeling zelf dient door de decreetgever te gebeuren, tenzij een beroep zou kunnen worden gedaan op een verplichting die voortvloeit uit het internationaal of EU-recht, wat om de *sub* 2.2.2 vermelde reden evenwel niet langer het geval is.

2.2.4. Artikel 4, 6°, van het decreet van 28 juni 2013, dat de Vlaamse Regering machtigt om het beleid inzake landbouw, zeevisserij of aquacultuur te diversifiëren ten aanzien van een nader te bepalen sector, deelsector, doelgroep of regio, biedt in zijn algemeenheid evenmin een voldoende specifieke rechtsgrond voor de artikelen 2 en 5[3] van het ontwerp.

[1] In de mate dat deze bepaling betrekking heeft op de erkenningsregeling onder artikel 2 van het ontwerp.

[2] Zie artikel 230 van de Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 'tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad'. De EU-erkenningsregeling voor kopers van melk die voortvloeide uit artikel 82 van Verordening (EG) nr. 1234/2007 is aldus inmiddels opgeheven. De verplichte aangiften in de sector melk en zuivelproducten die wel nog steeds bestaan luidens artikel 151 van de Verordening (EU) nr. 1308/2013 kunnen evenwel ook gebeuren zonder een erkenningssysteem (inclusief de verwerking van persoonsgegevens in dit kader), zoals ook blijkt uit de door de gemachtigde meegedeelde rechtsgrond- en concordantietabel waarin enkel wat artikel 4 van het ontwerp betreft melding wordt gemaakt van de uitvoering van artikel 151 van de Verordening (EU) nr. 1308/2013.

[3] In de mate dat deze bepaling betrekking heeft op de erkenningsregeling die wordt uitgewerkt in artikel 2 van het ontwerp.

‡ LW-CELVODEEC-HADHGUQ‡

2.2.5. De regeling die in de ontworpen artikelen 1/3, 8/4 en 8/5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 (artikelen 2 en 5 van het ontwerp) is vervat op het vlak van de verwerking van persoonsgegevens, heeft onder meer betrekking op bepaalde essentiële elementen van de gegevensverwerking die, gelet op het versterkte legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet, zaak zijn van de decreetgever zelf.[4] In het decreet van 28 juni 2013 worden de betrokken elementen alsnog niet geregeld, laat staan dat voor de artikelen 2 en 5 van het ontwerp in dat decreet rechtsgrond zou kunnen worden gevonden, wat dat aspect van de regeling betreft.[5]

2.2.6. Voor zoveel als nodig kan erop worden gewezen dat als rechtsgrond voor de artikelen 2 en 5 van het ontwerp evenmin een beroep kan worden gedaan op de algemene bevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt om de decreten uit te voeren en die zij put uit artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Op die bevoegdheid kan immers enkel een beroep worden gedaan in samenhang met een of meer decretale bepalingen die het de Vlaamse Regering mogelijk maken om uit die bepalingen de gevolgen te trekken die, in het licht van het opzet, de geest, de algemene economie en de doelstellingen van het decreet, daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien.[6] Het uitwerken van een erkenningsregeling zoals in de artikelen 2 en 5 van het ontwerp wordt gedaan, kan niet in de aldus omschreven algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering worden ingepast.

2.2.7. Uit wat voorafgaat volgt dat de artikelen 2 en 5 van het ontwerp de vereiste rechtsgrond ontberen. Om die reden worden deze artikelen niet verder onderzocht door de Raad van State. Wel kan er nu al op worden gewezen dat, eenmaal er een decretale rechtsbasis voor de voornoemde bepalingen zal zijn tot stand gebracht, de stellers zullen moeten nagaan in welke mate met betrekking tot de erkenningsregeling in de zin van het ontwerp een aanmelding zal dienen te gebeuren bij de Europese Commissie overeenkomstig artikel 39, lid 5, tweede alinea, van richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 'betreffende diensten op de interne markt'.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 3

3. In artikel 3 van het ontwerp volstaat het te schrijven "In artikel 2 van hetzelfde besluit, gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 7 december 2012, wordt …".

[4] Zie o.m., wat betreft de beoogde essentiële elementen en het vereiste van een decretale regeling in dat verband, adv.RvS 69.386/1 van 14 juni 2021 over een voorontwerp dat aanleiding heeft gegeven tot het decreet van 15 oktober 2021 'over de uitoefening van zelfstandige beroepsactiviteiten door buitenlandse onderdanen' (*Parl.St.* Vl.Parl., 2020-21, nr. 908/3, 82).

[5] Aan die vaststelling wordt niet tegemoetgekomen door middel van louter een "specificatie van de rechtvaardigingsgrond" in de nota aan de Vlaamse Regering, waaraan de gemachtigde refereert.

[6] Zie o.m. Cass. 18 november 1924, *Pas.* 1925, I, 25; Cass. 27 februari 1990, *Arr.Cass.* 1989-90, 848.

‡ LW-CELVODEEC-HADHGUQ‡

Artikel 4

4. Uit het ontworpen artikel 8/3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 7 september 2007 valt niet duidelijk af te leiden welk lokalisatiecriterium precies wordt gebruikt.[7] Daarenboven zal, in het licht van het grondwettelijk gewaarborgd gelijkheids- en niet-discriminatiebeginsel, moeten kunnen worden verantwoord waarom, voor zover producenten ook uit het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zouden kunnen komen, de leveringsgegevens van die categorie producenten van de ontworpen regeling worden uitgesloten.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Wim GEURTS Marnix VAN DAMME

[7] De gemachtigde deelde enkel mee dat "[h]et BVR (…) van toepassing [is] op kopers in het Vlaamse Gewest".

‡ LW-CELVODEEC-HADHGUQ‡