



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.256/1
van 28 oktober 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde
dranken’

Op 28 september 2022 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 ‘over de bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 20 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 oktober 2022.

*

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 besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan verordeningen (EU) nr. 2019/787¹, (EU) nr. 2021/1235² en (EU) nr. 2021/1236³ (artikel 1 van het ontwerp).

3.1. Voor de ontworpen regeling wordt rechtsgrond ontleend aan artikel 4, 3°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’⁴, waaraan wordt gerefereerd in de rubriek “Rechtsgrond” van het te nemen besluit.

3.2. Voor artikel 23 van het ontwerp dient bijkomend rechtsgrond te worden gezocht in artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 op grond waarvan 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’ (hierna: BWHI), ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten alle maatregelen kan 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 landbouwsector;

b) het beheer van de vissersvloot en de visbestanden regelen, en die de voorwaarden daarvoor bepalen;

¹ Verordening (EU) nr. 2019/787 van het Europees Parlement en de Raad van 17 april 2019 ‘betreffende de definitie, omschrijving, presentatie en etikettering van gedistilleerde dranken, het gebruik van de namen van gedistilleerde dranken in de presentatie en etikettering van andere levensmiddelen en de bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken, het gebruik van ethylalcohol en distillaten uit landbouwproducten in alcoholhoudende dranken, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 110/2008’.

² Verordening (EU) nr. 2021/1235 van de Commissie van 12 mei 2021 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) 2019/787 van het Europees Parlement en de Raad met regels betreffende aanvragen tot registratie van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken, wijzigingen van productdossiers, annulering van de registratie en het register van 12 mei 2021 tot aanvulling van Verordening (EU) 2019/787 van het Europees Parlement en de Raad met regels betreffende aanvragen tot registratie van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken, wijzigingen van productdossiers, annulering van de registratie en het register’.

³ Verordening (EU) nr. 2021/1236 van de Commissie van 12 mei 2021 ‘tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2019/787 van het Europees Parlement en de Raad betreffende aanvragen tot registratie van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken, de bezwaarprocedure, wijzigingen van productdossiers, annulering van de registratie, het gebruik van symbolen en de controle’.

⁴ Uit artikel 3, § 1, tweede lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 blijkt dat ook ‘levensmiddelen’ onder het toepassingsgebied vallen.

- c) de productie van aquacultuurproducten, zowel op land als op zee, regelen, en die de voorwaarden daarvoor bepalen;
- d) de werking van de markt van landbouw-, visserij- en aquacultuurproducten ondersteunen of stabiliseren;
- e) de ontwikkeling van het Europese platteland stimuleren en leefbare plattelandsgemeenschappen ondersteunen, en die de voorwaarden daarvoor bepalen;
- f) een dynamische visserijsector bevorderen en leefbare visserijgemeenschappen waarborgen;
- g) het kader vormen waarin de landbouw-, aquacultuur- en visserijsector ondersteund kan worden door de toekenning van staatssteun;
- h) toelaten reclame te voeren en de afzet te bevorderen voor landbouw-, visserij- en aquacultuurproducten binnen de Europese markt;
- i) de kwaliteit en de diversiteit van de Europese landbouw-, visserij- en aquacultuurproducten garanderen;
- j) het financierings- en toezichtskader daarbij vormen.

3.3. Voor artikel 27 van het ontwerp dat strekt tot invoering van diverse bepalingen die de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens regelen kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, 3°, van het decreet van 28 juni 2013, zoals verkeerdelijk wordt aangegeven door de gemachtigde, noch in enige andere bepaling van het voornoemde decreet, zodat het uit het ontwerp dient te worden weggelaten.

Wat het regelen van de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens betreft, dienen bovendien de hiernavolgende principes in herinnering te worden gebracht.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op eerbiediging van het privéleven, dat 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 wettelijkheidsbeginsel 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.⁵

⁵ Zie o.m. GwH 18 november 2021, nr. 158/2021, B.6; GwH 9 december 2021, nr. 177/2021, B.53.1; GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

In dat verband zijn het Grondwettelijk Hof en de Raad van State van oordeel dat, ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” van een verwerking van persoonsgegevens uitmaken, die in de wet zelf moeten worden vastgesteld: 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.⁶

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. De bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken is momenteel geregeld in een besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 ‘betreffende de bescherming van geografische aanduidingen, oorsprongsbenamingen en traditionele aanduidingen van wijnbouwproducten en de bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken’.

Gevraagd hoe het ontworpen besluit zich verhoudt tot de regeling vervat in het voormelde besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012 en of dat besluit niet (deels) moet worden opgeheven, antwoordde de gemachtigde:

“Het besluit van 12 februari 2012 zal worden opgeheven middels het besluit van de Vlaamse Regering over de bescherming van geografische aanduidingen en oorsprongsbenamingen van wijnbouwproducten. Dit laatste besluit zit momenteel ook in procedure. Beide besluiten zullen op dezelfde datum op de Vlaamse Regering worden gebracht voor definitieve goedkeuring en gelijktijdige bekendmaking in het BS zal worden aangevraagd.”

De stellers van het ontwerp dienen erover te waken dat de temporele werking van de bedoelde besluiten één coherent geheel vormt.

4.2. De stellers van het ontwerp zijn er over het algemeen in geslaagd om de verhouding tussen de verordeningsbepalingen en de uitvoering ervan in de bepalingen van dit ontwerp tot uiting te laten komen, namelijk door telkens waar mogelijk te verwijzen naar de relevante verordeningsbepaling (“Overeenkomstig, conform, vermeld in, ...”). Op die manier wordt de herkomst van de uitvoering telkens prominent vermeld zonder dat wordt ingegaan tegen het zogenaamde overschrijfverbod.⁷ Een dergelijke werkwijze komt de transparantie van het geheel van de betrokken regelgeving inzake gedistilleerde dranken ten goede en verdient dan ook bijval.

⁶ 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. 55-1951/001, 119, opmerking 101; GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

⁷ De formele omzetting van de voorschriften van een verordening in de interne rechtsorde is in beginsel ontoelaatbaar omdat daardoor een misverstand inzake het rechtskarakter van de toepasselijke voorschriften kan ontstaan (HvJ 7 februari 1973, *Commissie t. Italië*, C-39/72, ECLI:EU:C:1973:13, punten 16-17; HvJ 2 februari 1977, *Amsterdam Bulb*, C-50/76, ECLI:EU:C:1977:13, punten 4-7).

Dat neemt niet weg dat sommige bepalingen van het ontwerp toch een overname blijken te zijn van verordeningsbepalingen waarvan de oorsprong niet blijkt uit de tekst. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- artikel 15, § 2, 4° en 5°, van het ontwerp vormt een overname van de elementen van de aanvraag tot goedkeuring zoals vastgelegd bij artikel 8.1, tweede lid, van verordening (EU) nr. 2021/1235;
- artikel 15, § 4, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de standaardwijziging van toepassing is vanaf de datum van bekendmaking en betreft een gedeeltelijk overname van artikel 8.2, tweede lid, van verordening (EU) nr. 2021/1235 dat o.m. bepaalt dat het goedkeuringsbesluit openbaar wordt gemaakt en dat de goedgekeurde standaardwijziging in de betrokken lidstaat van toepassing is vanaf de datum waarop het goedkeuringsbesluit openbaar is gemaakt;
- artikel 16, § 4, tweede lid, van het ontwerp bepaalt dat de tijdelijke wijziging van toepassing is vanaf de datum van bekendmaking en vormt een gedeeltelijke overname van artikel 10.1 van verordening (EU) nr. 2021/1235 dat o.m. bepaalt dat een tijdelijke wijziging in de betrokken lidstaat van toepassing is vanaf de datum waarop het besluit tot goedkeuring van de wijziging openbaar is gemaakt.

Het ontwerp dient op dit punt aan een grondig nazicht te worden onderworpen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.1 tot 3.3 dient onder de rubriek “Rechtsgrond” een verwijzing naar artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 te worden toegevoegd.

Onder de rubriek “Vormvereisten” dient een verwijzing naar het overleg met toepassing van artikel 6, § 3*bis*, 5°, BWHI, te worden toegevoegd.

Artikel 1

6. Gelet op artikel 25 van het ontwerp dient in de opsomming van artikel 1 van het ontwerp (artikel 4 van) verordening (EU) nr. 2017/625⁸ te worden toegevoegd.

Artikel 7

7. In artikel 7, § 2, van het ontwerp schrappe men het woord ‘voldoet’ aan het einde van de laatste volzin.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

⁸ Verordening (EU) nr. 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 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)’.