



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.381/1
van 16 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
bescherming van geografische aanduidingen en
oorsprongsbenamingen van wijnbouwproducten’

Op 20 oktober 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 en oorsprongsbenamingen van wijnbouwproducten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 10 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 16 november 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 tot de gedeeltelijke uitvoering van de Europese verordeningen die worden opgesomd in artikel 1 van het ontwerp, wat wijnbouwproducten betreft. De ontworpen regeling is bestemd om in de plaats te komen van de regeling die tot op heden is vervat in het 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’, waarvan artikel 26 van het ontwerp de opheffing beoogt.

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen onder de randnummers 3.2 en 3.3 wordt vermeld, vindt de ontworpen regeling rechtsgrond in artikel 4, 3°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’¹, waarnaar wordt gerefereerd in de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het te nemen besluit.

3.2. Voor artikel 24 van het ontwerp dient als rechtsgrond bijkomend beroep te worden gedaan op 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, van het decreet, en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten, de in deze laatste bepaling bedoelde maatregelen kan nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten die het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid vormgeven.

3.3. Voor artikel 25 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de verwerking en bescherming van persoonsgegevens, kan geen rechtsgrond worden gevonden in artikel 4, 3°, van het decreet van 28 juni 2013, noch in enige andere bepaling van het voornoemde decreet, zodat dit artikel 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

¹ Het bepaalde in artikel 3, § 1, tweede lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 doet ervan blijken dat ook “levensmiddelen” onder het toepassingsgebied vallen.

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.²

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.³

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

4. De stellers van het ontwerp zijn er over het algemeen in geslaagd om de verhouding tussen de verordeningsbepalingen en de uitvoering ervan door middel van de artikelen van het ontwerp op een voldoende duidelijke wijze tot uiting te laten komen, namelijk door telkens waar mogelijk te verwijzen naar de relevante verordeningsbepaling (met gebruikmaking van woorden zoals “overeenkomstig”, “conform”, “vermeld in”). Op die manier wordt de herkomst van de uitvoering telkens prominent vermeld zonder dat wordt ingegaan tegen het zogenaamde overschrijfverbod.⁴ Een dergelijke werkwijze komt de transparantie van het geheel van de regelgeving inzake wijnbouwproducten ten goede en verdient dan ook bijval.

Dat neemt niet weg dat sommige bepalingen van het ontwerp toch een overname blijken te zijn van verordeningsbepalingen zonder dat die oorsprong voldoende duidelijk blijkt uit de tekst en eruit valt af te leiden dat het om de overname van een verordeningsbepaling gaat. Bij wijze van voorbeeld kan op het volgende worden gewezen:

- artikel 14, § 2, 4° en 5°, van het ontwerp, vormen een overname van de elementen van de aanvraag tot goedkeuring zoals vastgelegd bij artikel 17, lid 1, derde alinea, van verordening (EU) nr. 2019/33;

² Zie o.m. GwH, 18 november 2021, nr. 158/2021, overw. B.6; GwH, 9 december 2021, nr. 177/2021, overw. B.53.1; GwH, 10 maart 2022, nr. 33/2022, overw. B.13.1.

³ 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, overw. B.13.1.; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

⁴ 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).

- artikel 14, § 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 17, lid 2, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 2019/33 dat onder meer bepaalt dat de standaardwijziging van toepassing is in de lidstaat zodra zij openbaar is gemaakt;
- artikel 15, § 4, tweede lid, van het ontwerp, bepaalt dat de tijdelijke wijziging van toepassing is vanaf de datum van bekendmaking en vormt een gedeeltelijk overname van artikel 18, lid 1, van verordening (EU) nr. 2019/33 dat onder meer bepaalt dat een tijdelijke wijziging in de betrokken lidstaat van toepassing is zodra zij openbaar is gemaakt.

De tekst van het ontwerp wordt op dit punt nog best aan een bijkomend onderzoek onderworpen en, waar nodig, aangevuld met een verwijzing naar de desbetreffende verordeningsbepalingen.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

Aanhef

5. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt onder de randnummers 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, zoals die bepaling werd vervangen bij het decreet van 26 april 2019.

6. Onder de rubriek “Vormvereisten” dient een verwijzing te worden toegevoegd naar het overleg dat naar het zeggen van de gemachtigde is gebeurd met toepassing van artikel 6, § 3bis, 5°, van de BWHL.

Artikel 1

7. Gelet op artikel 23 van het ontwerp dient in de opsomming van artikel 1 van het ontwerp tevens melding te worden gemaakt van verordening (EU) nr. 2017/625⁵.

⁵ Zie in het bijzonder artikel 4 van de 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)’.

Artikel 2

8. In de omschrijving van de begrippen “beschermde oorsprongsbenaming” en “beschermde geografische aanduiding”, in respectievelijk artikel 2, 3° en 4°, van het ontwerp, is niet duidelijk waarop de zinsnede “en 3, b),” precies betrekking heeft. De ontworpen definities zouden op dat punt moeten worden verduidelijkt.

Artikel 3

9. Ter wille van de leesbaarheid schrijve men aan het einde van de inleidende zin van artikel 3, § 2, tweede lid, van het ontwerp “..., als de volgende voorwaarden zijn vervuld:” (niet: “..., al de volgende voorwaarden zijn vervuld:”).

Artikel 6

10. In artikel 6, § 2, 3°, van het ontwerp, schrijve men “een beschrijving van de rechtmatige belangen van ...”.

Artikel 7

11. Zoals door de gemachtigde is bevestigd, moet in artikel 7, § 1, eerste lid, en in artikel 7, § 3, van het ontwerp, worden verwezen naar “artikel 6, § 1” in plaats van naar respectievelijk “artikel 6, § 1, eerste lid” en “artikel 6, eerste lid”.

12. Aan het einde van artikel 7, § 2, van het ontwerp, dient te worden geschreven “..., vermeld in verordening (EU) nr. 2019/33 en verordening (EU) nr. 1308/2013” (niet: “... vermeld in verordening (EU) 2019/33 en verordening (EU) nr. 1308/2013 voldoet”).

Artikel 15

13. Aan het einde van artikel 15, § 1, van het ontwerp, lijkt op een meer correcte wijze te moeten worden verwezen naar “artikel 105, lid 2, tweede alinea, d), van verordening (EU) nr. 1308/2013”.

14. In artikel 15, § 4, eerste lid, van het ontwerp, moet worden geschreven “bevat het geconsolideerde algemeen document en het geconsolideerde productdossier” (niet: “bevat het geconsolideerde algemeen document en het geconsolideerde productdossier bevat”).

Artikel 16

15. In artikel 16, § 1, tweede lid, van het ontwerp, schrijve men “... kan alleen worden ingediend als dat productdossier betrekking heeft op wijnbouwproducten waarvan ...” (niet: “... kan alleen worden ingediend als dat productdossier betrekking heeft wijnbouwproducten waarvan ...”).

Artikel 26

16. Artikel 26 van het ontwerp strekt tot het opheffen van het reeds genoemde besluit van de Vlaamse Regering van 17 februari 2012. In dat verband kan worden herinnerd aan de opmerking die de afdeling Wetgeving op 28 oktober 2022 in advies 72.256/1 heeft geformuleerd over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de bescherming van geografische aanduidingen van gedistilleerde dranken’ en die luidde:

“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 [17] 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.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME