



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 70.148/1
van 21 oktober 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de
biologische productie en de etikettering van biologische
producten’

Op 7 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, verlengd tot 22 oktober 2021, een advies te verstrekken over een ontwerp van 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 Wim GEURTS, 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 besluit van de Vlaamse Regering beoogt uitvoering te geven aan het nieuwe Europese rechtskader inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten dat vanaf 1 januari 2022 toepassing zal vinden.¹

Het ontwerp van besluit vangt aan met een aantal definities en een omschrijving van het toepassingsgebied (artikelen 1 tot en met 4). Het wordt aan de bevoegde minister overgelaten om bepalingen vast te stellen die uitvoering geven aan de algemene, de gedetailleerde en de uitzonderlijke productievoorschriften, vermeld in verordening (EU) 2018/848, en in de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan (artikelen 5, 7 en 8). De artikelen 9 en 10 van het ontwerp betreffen de etikettering van producten die onder het toepassingsgebied van verordening 2018/848 vallen, voor zover het gaat om aanduidingen die verwijzen naar de biologische productiemethode.

In hoofdstuk 5 van het ontwerp worden de verplichtingen van de exploitanten en de groepen van exploitanten omschreven. Deze moeten zich aansluiten bij een controleorgaan en zich laten registreren bij de bevoegde entiteit (artikelen 11 tot 21). In hoofdstuk 7 van het ontwerp worden de erkenning van en het toezicht op de controleorganen geregeld (artikelen 23 tot 26), alsmede de gevallen waarin de erkenning kan worden geschorst, ingetrokken of opgeheven (artikelen 27 tot 30). Er wordt bepaald welke taken worden gedelegeerd aan de controleorganen (artikelen 31 tot 65), waarbij het onder meer gaat om taken in verband met de productievoorschriften, de certificering en de controles. Ook de verplichtingen van de controleorganen worden beschreven (artikelen 66 tot 85). Deze hebben betrekking op onder meer het verlenen van toegang tot het controlesysteem, het aanrekenen van vergoedingen en de rapportageverplichtingen. In hoofdstuk 8 van het ontwerp wordt de aanduiding van laboratoria geregeld om laboratoriumanalyses, -tests en -diagnoses uit te voeren op monsters die worden genomen bij officiële controles en andere officiële activiteiten in het kader van de biologische productie en etikettering van biologische producten (artikelen 86 tot 93).

Het ontwerp bevat tot slot nog een aantal bepalingen die betrekking hebben op onder meer het handelsverkeer met derde landen (artikelen 94 tot 96), de uitwisseling van berichten (artikel 97), de handhaving (artikelen 98 en 99) en de aanduiding van de bevoegde entiteit als verwerkingsverantwoordelijke (artikel 100). Artikel 101 van het ontwerp strekt tot het

¹ Zie in het bijzonder 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’, hierna “verordening (EU) 2018/848” genoemd. Ter uitvoering van het heden om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering werd aan de afdeling Wetgeving ook een ontwerp van ministerieel besluit om advies voorgelegd onder het nummer 70.213/1.

opheffen van een aantal besluiten, terwijl de artikelen 102 tot 105 overgangsbepalingen bevatten. Het is de bedoeling om de ontworpen regeling op 1 januari 2022 in werking te laten treden (artikel 106).

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

VORMVEREISTEN

4. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het ontwerp op 20 juli 2021 advies 2021/55 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 2019,² 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat met sommige bepalingen van het ontwerp reeds uitvoering wordt gegeven aan Europeesrechtelijke teksten die weliswaar in voorbereiding, maar nog niet tot stand gekomen zijn. Zo moeten de artikelen 19, 54 en 95 van het ontwerp worden gelezen in samenhang met een nog tot stand te komen gedelegeerde verordening. Hierover om nadere toelichting verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee:

“De voormelde verordeningen zijn inderdaad nog in procedure maar zijn al in eindfase. Deze twee gedelegeerde verordeningen (een van DG Agri, een van DG Santé) vormen samen met een uitvoeringsverordening een pakket, nl. het ‘Border control post-pakket’, en wordt als geheel samen aangenomen door de EC na de stemming over de uitvoeringsverordening. De stemming heeft recent plaatsgevonden en de uitkomst van de stemming is gekend, namelijk de uitvoeringsverordening werd goedgekeurd, zodoende wordt het pakket door de E.C. eerstdaags aangenomen, of is deze de voorbije week reeds aangenomen. De uitvoeringsverordening zal weldra gepubliceerd worden en de D.A.’s zullen gepubliceerd worden nadat Raad en Parlement de kans gekregen hebben eventueel bezwaar te maken. Bijgevolg zullen de elementen die uitgevoerd worden, zo goed als zeker niet meer wijzigen.

Aangezien alle nieuwe bio verordeningen van toepassing zullen zijn met ingang van 1 januari 2022 is het ook noodzakelijk dat de Vlaamse regelgeving in werking treedt

² 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.

op 1 januari 2022. Vandaar dat er werd gekozen om reeds uitvoeringsbepalingen van voormelde verordeningen op te nemen in voorliggend ontwerp van besluit”.

Het spreekt voor zich dat mochten – de door de gemachtigde verstrekte toelichting ten spijt – nog wijzigingen worden aangebracht aan de nog in voorbereiding zijnde verordeningen, de tekst van het ontworpen besluit van de Vlaamse Regering hieraan zo nodig alsnog zal moeten worden aangepast.

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 erin onder meer de bevoegde entiteit wordt aangeduid die als verwerkingsverantwoordelijke zal optreden in het kader van de AVG.³ Biedt de ontworpen regeling volgens de Vlaamse toezichtcommissie in beginsel voldoende waarborgen wat de bescherming van de persoonsgegevens betreft, dan dienen nochtans volgens de commissie 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.⁴

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

³ 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)’.

⁴ 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.

categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁵

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”.

7. In verschillende bepalingen van het ontwerp worden aan de minister opdrachten van verordenende bevoegdheid verleend waaromtrent twijfel kan rijzen of zij betrekking hebben op aangelegenheden van bijkomstige aard en geen essentiële aspecten van de ontworpen regeling regelen die in het ontworpen besluit zelf zouden moeten worden opgenomen.

Zo kan bijvoorbeeld worden gewezen op artikel 4, tweede lid, van het ontwerp, op grond waarvan de minister voorschriften voor de productie, etikettering en controle van producten die afkomstig zijn van grootkeukendiensten, kan bepalen of particuliere normen kan toepassen. Ook in onder meer artikel 5 van het ontwerp is een ruime delegatie vervat waarbij de minister bepalingen kan vaststellen die uitvoering geven aan de algemene, de gedetailleerde en de uitzonderlijke productievoorschriften, vermeld in verordening (EU) 2018/848, en in de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan.

Alhoewel in artikel 22 van het bijzonder decreet van 7 juli 2006 ‘over de Vlaamse instellingen’ uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan de mogelijkheid voor de regering om bevoegdheden te delegeren, betekent dit niet dat deze laatste afstand zou kunnen doen van de essentie van haar bevoegdheid door deze aan een of meer van haar leden over te dragen. De stellers van het ontwerp doen er dan ook goed aan om met betrekking tot de delegatiebepalingen die in het ontwerp voorkomen na te gaan of ermee geen essentiële onderdelen van de regeling aan de minister worden overgelaten terwijl die door de Vlaamse Regering zelf zouden moeten worden geregeld, of op zijn minst door haar vooraf nader zouden moeten worden afgebakend.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 25

8. In artikel 25, zesde lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat het uitblijven van een antwoord binnen de termijn, vermeld in het vierde en het vijfde lid van die bepaling, niet tot gevolg heeft dat de erkenning stilzwijgend geacht wordt verleend te zijn. Aan de gemachtigde werd gevraagd wat dan wel het gevolg is van het uitblijven van een antwoord binnen de termijn. De gemachtigde antwoordde:

⁵ Cf. adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1, opmerking 101.

“Dit houdt in dat de termijn om een beslissing te nemen over de erkenningsaanvraag verlengd wordt. De bedoeling van dit artikel is duidelijk stellen dat de erkenning niet stilzwijgend wordt geacht te zijn verleend bij het uitblijven van een antwoord binnen de voorziene of verlengde termijn”.

Uit de tekst van de ontworpen bepaling valt niet af te leiden dat de beslissingstermijn zal worden verlengd bij gebrek aan een tijdig antwoord. Die bedoeling zou derhalve in de tekst van het ontwerp moeten worden geëxpliciteerd, temeer daar uit artikel 25, zesde lid, zoals dit nu is geredigeerd, even goed zou kunnen worden afgeleid dat de erkenning bij het verstrijken van de termijn geacht moet worden te zijn geweigerd.

Artikel 41

9. In artikel 41, eerste lid, van het ontwerp, schrijve men “een jaarlijkse controle als vermeld in artikel 40, eerste lid, 1^o, uit”. Ook in nog andere bepalingen van het ontwerp dient op een correcte wijze te worden verwezen naar het beoogde onderdeel van artikel 40, eerste lid (zie de artikelen 43, 44, 56, 4^o en 8^o, van het ontwerp).

Artikel 59

10. In artikel 59, eerste lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat, als er een niet-naleving wordt vastgesteld van de voorschriften vermeld in verordening 2018/848 of de gedelegeerde of uitvoeringshandelingen ervan, of van het besluit of de uitvoeringsbepalingen ervan, die niet beschreven is in de lijst die opgenomen is in de bijlage die bij het besluit is gevoegd, het controleorgaan een aangepaste maatregel oplegt die de “geest van de lijst” respecteert.

Aan de gemachtigde werd gevraagd wat moet worden begrepen onder de “geest van de lijst” en of het niet de voorkeur verdient om de beoogde gevallen waarin een sanctie kan worden opgelegd met meer precisie te omschrijven. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“De bedoeling van dit artikel is om de controleorganen te verplichten, in geval er een niet-naleving wordt vastgesteld die niet beschreven is in de lijst, om na te gaan met welke niet-naleving die wel opgenomen is in de lijst, de vastgestelde niet-naleving kan worden vergeleken en welke maatregel de lijst voorziet voor deze vergelijkbare niet-naleving. Op deze manier wordt dus voorkomen dat er geen maatregel zou kunnen opgelegd worden voor een niet-naleving die niet opgenomen is in de lijst.

Een voorbeeld kan zijn: de Europese regelgeving wordt gewijzigd en er wordt een nieuw productievoorschrift ingevoerd, een exploitant leeft dit voorschrift niet na op een tijdstip waarop de Vlaamse regelgeving nog niet aangepast is en nog geen maatregel voorziet voor niet-naleving van dit nieuw productievoorschrift.

Het tweede lid van artikel 59 van voorliggend ontwerp van besluit bepaalt dat de controleorganen het Departement Landbouw en Visserij op de hoogte moeten brengen van dergelijke niet-nalevingen waarvoor in de lijst geen maatregel is voorzien zodat kan

overgegaan worden tot een aanpassing van de lijst door middel van een wijzigingsbesluit van de Vlaamse Regering.

De rechtszekerheid vloeit voort uit het feit dat het enkel zal gaan om niet-nalevingen van de voorschriften, vermeld in verordening (EU) 2018/848 of de gedelegeerde of uitvoeringshandelingen ervan, of van voorliggend ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering of van het uitvoerend ministerieel besluit”.

Vastgesteld moet worden dat de normen die in geval van niet-naleving tot een sanctie kunnen leiden weliswaar nader worden afgebakend in artikel 59, eerste lid, van het ontwerp, maar dat die normen vrij omvangrijk blijven. Daarenboven lijkt de rechtszekerheid van de bestemming van de norm niet goed gediend met een verwijzing naar de “geest van de lijst”, wat de aard van de maatregelen betreft die hem met toepassing van die bepaling kunnen worden opgelegd. Het staat aan de stellers van het ontwerp om na te gaan of op dit punt toch geen regeling mogelijk is die op een meer effectieve wijze tegemoetkomt aan de vereisten inzake rechtszekerheid.

Artikel 70

11. In artikel 70 van het ontwerp wordt bepaald dat de controleorganen de regelgeving over het gebruik van de talen in bestuurszaken naleven. De gemachtigde lichtte deze bepaling toe als volgt:

“Dit artikel moet gelezen worden in samenhang met artikel 27, 3°, van voorliggend ontwerp van besluit. Als een controleorgaan de taalwetgeving niet naleeft, kan hun erkenning geschorst, opgeheven of ingetrokken worden. Aan de controleorganen worden immers overheidstaken gedelegeerd, vandaar het belang dat er kan ingegrepen worden als de controleorganen de taalwetgeving niet naleven.”

Indien het de bedoeling is om artikel 70 van het ontwerp te concipiëren als een erkenningsvoorwaarde, wordt die bepaling het best geïntegreerd in het geheel van de in het ontwerp vermelde verplichtingen die moeten worden nageleefd opdat de controleorganen hun erkenning zouden kunnen behouden. Op die wijze wordt tevens de normatieve draagwijdte van de betrokken bepaling duidelijker, wat nu niet het geval is zodat de vraag rijst wat het bepaalde in artikel 70 van het ontwerp precies toevoegt aan het bestaande normenarsenaal.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME