



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.952/16
van 22 december 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
aanpassing van de sectorale landbouwregelgeving naar
aanleiding van de oprichting van het Agentschap Landbouw en
Zeevisserij’

Op 24 november 2023 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 aanpassing van de sectorale landbouwregelgeving naar aanleiding van de oprichting van het Agentschap Landbouw en Zeevisserij’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 19 december 2023. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 december 2023.

*

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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wijzigt in hoofdzaak tientallen besluiten naar aanleiding van de oprichting van een intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid ‘Agentschap Landbouw en Zeevisserij’, binnen het Vlaams Ministerie van Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie.¹ Ook de bevoegdheidsomschrijving van de bevoegde minister wordt aangepast aan de materieverdeling in het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2019 ‘tot bepaling van de bevoegdheden van de leden van de Vlaamse Regering’².

2.2. Daarnaast gebeuren nog een aantal kleine inhoudelijke wijzigingen, zoals bijvoorbeeld de regeling van:

- de mogelijkheid voor slachtinstellingen om met een ‘checksum’ systeem te werken voor de registratie van datastrings (artikel 36, van het ontwerp);
- de doorstroming van slachtgegevens naar stamboekverenigingen (artikel 37);
- de subsidievoorwaarden voor subsidies aan land- of tuinbouwers voor de diversificatie naar zorgboerderijactiviteiten (artikelen 40 en volgende);
- de verplichting voor producenten- of brancheorganisaties die financiële bijdragen van niet-leden ontvangen in het kader van een uitbreiding van de regels om op verzoek inzage te geven in de relevante delen van hun begroting (artikel 59).

2.3. Er gelden opheffingsbepalingen (artikel 140) en overgangsmaatregelen (artikelen 141 en 142).

2.4. Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 143).

¹ Besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2023 ‘tot oprichting van een intern verzelfstandigd agentschap ‘Landbouw en Zeevisserij’, waarvan de inwerkingtreding werd bepaald op 1 januari 2024 (artikel 15 van dat besluit). Vanaf 1 januari 2024 treedt het agentschap in de rechten en plichten van het departement Landbouw en Visserij, vermeld in artikel 26 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’, zoals van kracht op 31 december 2023 (artikel 7 van het besluit van 15 september 2023).

² Artikel 10/1, § 1: “De heer Jo Brouns is bevoegd voor het beleidsdomein Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie, vermeld in artikel 13/1 van het organisatiebesluit, met uitzondering van de zeevisserij. Hij draagt de titel ‘Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw.’”

RECHTSGROND

3.1. De adviesaanvraag vindt grotendeels rechtsgrond in de in de aanhef vermelde bepalingen, onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Artikel 37 van het ontwerp voegt in het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 ‘houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte runderen en van geslachte varkens’ een nieuw artikel 42/1 in als deel van een nieuw hoofdstuk over stamboekverwerkingen.

De gemachtigde werd gevraagd te verduidelijken of de in het ontworpen artikel 42/1, tweede lid, opgesomde gegevens persoonsgegevens uitmaken en of die bepaling voldoet aan het legaliteitsbeginsel van artikel 22 van de Grondwet (op grond waarvan de categorieën van persoonsgegevens die mogen worden verwerkt decretaal moeten worden bepaald).

Met betrekking tot artikel 54 van het ontwerp, dat een nieuw artikel 25/1 invoegt in het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘tot toekenning van subsidies aan land- of tuinbouwers voor de diversificatie naar zorgboerderijactiviteiten’, werd de gemachtigde gevraagd aan te duiden hoe het ontworpen artikel 25/1 voldoet aan hetzelfde vereiste inzake het legaliteitsbeginsel.

Op beide vragen verwijst de gemachtigde naar artikel 13 van het voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse decreten over het landbouw- en visserijbeleid’, waarover de Raad van State op 12 december 2023 advies 74.636/3 heeft gegeven.³ Die bepaling beoogt in artikel 7 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ (hierna: het Landbouwdecreet) een regeling in te voegen voor de verwerking van persoonsgegevens, in het bijzonder door in een nieuw artikel 7, § 5, van het Landbouwdecreet de categorieën van verwerkte gegevens, de categorieën van personen wiens gegevens worden verwerkt en de bewaartermijn te bepalen.

Wat artikel 37 van het ontwerp betreft, blijkt het ontworpen artikel 42/1, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 geen nieuwe categorieën van te verwerken persoonsgegevens te bevatten.

Wat artikel 54 van het ontwerp betreft, dient te worden opgemerkt dat de bepaling van de zogenaamde essentiële elementen decretaal moet gebeuren. Deze bepaling dient te worden afgestemd op het toekomstige artikel 7, § 5, van het Landbouwdecreet.

Bijgevolg kan artikel 54 slechts doorgang vinden na de inwerkingtreding van die nieuwe decreetsbepaling. Die bepaling zal aan het derde streepje van de rechtsgrondenrubriek in de aanhef moeten worden toegevoegd, met vermelding van de datum van dat wijzigingsdecreet.

3.3. Artikel 62 van het ontwerp wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober 2014 ‘tot uitvoering van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006

³ Zie de opmerkingen 10.1 tot 10.5 van dit advies.

betreffende de organisatie, de samenstelling en de werking van de Raad van het Fonds voor Landbouw en Visserij en tot vaststelling van het bijzonder reglement betreffende het beheer en van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten'. Artikel 18 van dat besluit wordt opgeheven. Deze bepaling betreft een beroep bij het managementcomité tegen het besluit waarbij de bestuurlijke sanctie, vermeld in artikel 56 van het Landbouwdecreet wordt opgelegd.

Gevraagd om verduidelijking over de rechtsgrond voor die bepaling antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Voor de wijziging van 26 april 2019 luidde artikel 59 van het decreet van 28 juni 2013 als volgt:

‘Artikel 59. (01/01/2014- 28/06/2019)

Diegene aan wie een exclusief bestuurlijke geldboete, als vermeld in artikel 56 is opgelegd, kan tegen de beslissing, vermeld in artikel 58, beroep instellen bij de door de Vlaamse Regering aan te duiden beroepsinstantie binnen een termijn van dertig dagen die aanvangt op de dag van kennisgeving van de bestreden beslissing.

De Vlaamse Regering zal de beroepsprocedure, vermeld in het eerste lid, uitwerken.’

In uitvoering van deze bepaling voorzag artikel 18 van het besluit dat met artikel 62 wordt gewijzigd in een beroepsprocedure.”

Met artikel 133 van het decreet van 26 april 2019 is deze beroepsprocedure vervangen door een beroep bij de Raad van State. Artikel 18 van het besluit was in uitvoering hiervan nog niet expliciet opgeheven. Dit maakt het voorwerp uit van voorliggende wijziging.

Rechtsgrond kan ons inziens worden gevonden in artikel 133 van het decreet van 26 april 2019, samen gelezen met artikel 20 BWHI.”

De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp dient dus te worden aangevuld met artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ en artikel 133 van het decreet van 26 april 2019 ‘houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw’.

3.4. Artikel 64 van het ontwerp, dat daartoe in het hiervoor vermelde besluit van de Vlaamse Regering van 3 oktober een nieuw artikel 23/2 invoegt, geeft het hoofd van de bevoegde entiteit de mogelijkheid om de invordering van ten onrechte uitbetaalde steun en andere niet-fiscale invorderingen niet voort te zetten.

De gemachtigde kan worden bijgevallen dat het toekomstige artikel 77/2 van het Landbouwdecreet⁴ voor die wijziging rechtsgrond kan bieden.

Bijgevolg kan ook die wijziging slechts doorgang vinden na de inwerkingtreding van die nieuwe decreetsbepaling. Die bepaling zal aan het derde streepje van de rubriek

⁴ Zie de artikelen 47 en 49 van het voorontwerp van decreet ‘houdende wijziging van diverse decreten over het landbouw- en visserijbeleid’, waarover de Raad van State op 12 december 2023 advies 74.636/3 heeft gegeven.

“Rechtsgronden” in de aanhef moeten worden toegevoegd, met vermelding van de datum van het aan te nemen wijzigingsdecreet.

3.5. Artikel 78 van het ontwerp wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2019 ‘betreffende de premiesubsidie voor een brede weersverzekering in de landbouwsector’.

Hiervoor wordt rechtsgrond geboden door artikel 24, tweede lid, van het decreet van 5 april 2019 ‘houdende de tegemoetkoming in de schade die aangericht is door rampen in het Vlaamse Gewest’,⁵ dat echter niet wordt vermeld in de aanhef.

Aan de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef zal bijgevolg ook dit decreet moeten worden toegevoegd.

3.6. Artikel 84 van het ontwerp wijzigt het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 ‘over de biologische productie en de etikettering van biologische producten’.

Naast artikel 4 van het Landbouwdecreet wordt tevens rechtsgrond geboden door artikel 72 van hetzelfde decreet en artikel 4, § 1, tweede lid, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’.⁶

Die laatste twee bepalingen ontbreken in de aanhef en moeten bijgevolg worden toegevoegd aan de rubriek “Rechtsgronden”.

3.7. Ten slotte kan voor de vele bepalingen die betrekking hebben op de naamswijziging van het departement Landbouw en Visserij naar het Agentschap Landbouw en Visserij een beroep worden gedaan op artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Ook die bepaling moet bijgevolg aan de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef worden toegevoegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 79

4. Artikel 79 van het ontwerp wijzigt artikel 1, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 april 2020 ‘tot remediering van inhoudelijke, administratieve, en procedurele verplichtingen tijdens een civiele noodsituatie binnen het beleidsveld Landbouw en Visserij’.

Dit besluit van de Vlaamse Regering is op grond van artikel 5, tweede lid, ervan echter opgehouden uitwerking te hebben op de laatste dag van de maand volgend op het verstrijken van de civiele noodsituatie. Die werd voor het laatst verlengd bij artikel 1 van het besluit van de

⁵ Adv.RvS 65.930/1 van 7 mei 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 2019 ‘betreffende de premiesubsidie voor een brede weersverzekering in de landbouwsector’.

⁶ Adv.RvS 70.148/1 van 21 oktober 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 ‘over de biologische productie en de etikettering van biologische producten’.

Vlaamse Regering van 15 oktober 2021 ‘houdende de verlenging van de civiele noodsituatie en van de termijn van de afwijkingsregeling, zoals vastgesteld bij het besluit van de Vlaamse Regering van 18 juni 2021 houdende vaststelling van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, zoals vermeld in het decreet van 20 maart 2020 over maatregelen in geval van een civiele noodsituatie met betrekking tot de volksgezondheid, naar aanleiding van de uitrol van de vaccinatiestrategie in het kader van het COVID-19 virus’ tot en met 21 februari 2022. Bijgevolg is het te wijzigen besluit buiten werking getreden op 31 maart 2022, zodat het niet meer kan worden gewijzigd. De gemachtigde bevestigde dat.

Artikel 79 moet bijgevolg uit het ontwerp worden weggelaten.

Artikel 143

5. Het te nemen besluit zou in werking treden op 1 januari 2024, een datum die op het ogenblik dat dit advies wordt gegeven al erg nabij is. Indien het besluit niet meer voor die datum zou kunnen worden aangenomen en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad, zal artikel 143 moeten worden aangepast.

Daarbij kan er slechts voor worden gekozen om het te nemen besluit alsnog uitwerking te geven vanaf 1 januari 2024, indien aan de voorwaarden voor de terugwerkende kracht is voldaan.

Het verlenen van terugwerkende kracht aan besluiten is enkel toelaatbaar ingeval voor de retroactiviteit een wettelijke grondslag bestaat, de retroactiviteit betrekking heeft op een regeling waarbij, met inachtneming van het gelijkheidsbeginsel, voordelen worden toegekend of in zoverre de retroactiviteit noodzakelijk is voor de continuïteit of de goede werking van het bestuur en daardoor, in beginsel, geen verkregen situaties worden aangetast.

Enkel indien de retroactiviteit van de ontworpen regeling in één van de opgesomde gevallen valt in te passen, kan deze worden gebillijkt.

Het staat in voorkomend geval aan de stellers van het ontwerp om zich ervan te vergewissen of dit voor alle bepalingen van het ontwerp het geval is en de inwerkingtreding van het te nemen besluit in lijn daarmee aan te passen.⁷

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Pierre LEFRANC

⁷ Daarbij moet ook rekening worden gehouden met wat over de rechtsgrond is uiteengezet, voor die bepalingen die rechtsgrond vinden in toekomstige bepalingen van het Landbouwdecreet.