



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.093/3
van 3 juni 2019

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte runderen en van geslachte varkens’

Op 30 april 2019 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur 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 diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte runderen en van geslachte varkens’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 mei 2019. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 juni 2019.

*

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.

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 26 mei 2019 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 ‘houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte runderen en van geslachte varkens’ te wijzigen in het licht van de gedelegeerde verordening (EU) 2017/1182 van de Commissie van 20 april 2017 ‘tot aanvulling van Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de schema’s van de Unie voor de indeling van runder-, varkens- en schapenkarkassen en wat betreft de mededeling van de marktprijzen voor bepaalde categorieën karkassen en levende dieren’ en van de uitvoeringsverordening (EU) 2017/1184 van de Commissie van 20 april 2017 ‘tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft de schema’s van de Unie voor de indeling van runder-, varkens- en schapenkarkassen en wat betreft de mededeling van marktprijzen voor bepaalde categorieën karkassen en levende dieren’.

Naast een aanpassing van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 in het licht van de voornoemde verordeningen, beoogt het ontwerp van besluit de controle te verbeteren via het afgeschermd registratiesysteem. Ook wordt het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 aangepast aan 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’.

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in artikel 4, 8°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, 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, ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, [van het voormelde decreet], en van de producten die het

resultaat zijn van die activiteiten” gemachtigd wordt om “alle maatregelen [te] nemen voor de organisatie van de indeling en de weging van de geslachte runderen, varkens en schapen”.

Voor de ontworpen artikelen 52, eerste lid, 5°, en 54, tweede lid, 3° en 4°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 (artikelen 61, 3°, en 62 van het ontworpen besluit), die strekken tot de toepassing van artikel 4 van uitvoeringsverordening (EU) 2017/1184, wordt rechtsgrond geboden door artikel 4, 1°, van het decreet van 28 juni 2013. Op grond van die bepaling kan de Vlaamse Regering binnen dezelfde bevoegdheden en voor dezelfde activiteiten en producten als hiervoor vermeld, “alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten”.

4.2. Een voorbehoud moet echter worden gemaakt ten aanzien van het ontworpen artikel 42, § 4, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 (artikel 49, 4°, van het ontworpen besluit), dat bepaalt dat de kosten verbonden aan de mededeling van gegevens, na goedkeuring door de bevoegde autoriteit, kunnen worden doorgerekend aan de actoren die de gegevens vragen, met uitzondering van de entiteiten van het beleidsdomein Landbouw en Visserij en de cel Begeleiding Karkasclassificatie van de Universiteit Gent (hierna : CBKc).

Gevraagd naar de rechtsgrond voor die bepaling, verklaarde de gemachtigde:

“Dit betreft kosten die aangerekend kunnen worden voor het aanmaken van de betreffende gegevens of overzichten en voor bepaalde programmatie die daarmee gepaard kan gaan. Dit zijn géén kosten die door de bevoegde autoriteit worden opgelegd. Dit zijn louter dienstverlenende kosten die de beheerder van de databank, *in casu* de vzw IVB, kan aanrekenen aan de vragende partij. Om er over te waken dat die kosten in verhouding staan tot het geleverde werk, wordt een goedkeuring door de bevoegde autoriteit voorzien, als eigenaar van de gegevens uit de databank. Gezien de vzw IVB als beheerder van de databank wordt aangewezen binnen het geheel van de organisatie van de indeling en de weging van de geslachte runderen, varkens en schapen, kan dit wel als een maatregel worden gezien binnen het artikel 4, 8°, van het decreet van 28 juni 2013.”

Artikel 4, 8°, van het decreet van 28 juni 2013 biedt geen specifieke rechtsgrond voor het bepalen van vergoedingen die als retributies kunnen worden gekwalificeerd. Een specifieke rechtsgrond daarvoor kan worden gevonden in artikel 4, 5°/1, van het decreet van 28 juni 2013. Krachtens die bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de retributies vast te stellen die worden gevorderd voor de uitvoering van de maatregelen vermeld in dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en om het bedrag ervan te bepalen.

Met de ontworpen bepaling stelt de Vlaamse Regering evenwel niet zelf de retributies vast. Zoals uit de verklaring van de gemachtigde blijkt, wordt zowel de bevoegdheid tot het vaststellen van de retributies als het bedrag ervan gedelegeerd aan de vzw Interprofessionele Vereniging voor het Belgisch Vlees (hierna : vzw IVB). Een dergelijke delegatie van verordenende bevoegdheid aan een privaatrechtelijke rechtspersoon is in principe ontoelaatbaar.

4.3. Het ontworpen artikel 45, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 (artikel 53, 1°, van het ontworpen besluit) bepaalt dat inrichtingen kosteloos een erkenning kunnen verkrijgen voor vijf classificeerders, dat als de inrichting extra classificeerders wil laten erkennen ze daarvoor betaalt en dat de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister) “de modaliteiten [lees: de nadere regels] over de betaling verder [kan] bepalen”.

Over die bepaling verstrekte de gemachtigde de volgende toelichting:

“Bij te veel classificeerders komt er voor de bevoegde autoriteit en de inrichting in kwestie te veel administratieve lasten kijken en anderzijds wordt er soms bewust veel classificeerders opgeleid om mogelijke schorsingen op te vangen, waardoor dit het hele sanctiereglement en de geest van het verplichte Europese indelingsschema onderuit haalt.

Artikel 9 eerste lid, a, van verordening (EU) nr. 2017/1182 voorziet bovendien dat de lidstaat een systeem van erkenning kan opstellen. In dat opzicht kan deze bepaling ook worden gezien als een maatregel voor de organisatie van de indeling en de weging van de geslachte runderen, varkens en schapen.”

Opdat de delegatie aan de minister om de “modaliteiten over de betaling” te bepalen toelaatbaar zou zijn, is vereist dat het verschuldigde bedrag voor de erkenning van bijkomende classificeerders in een redelijke verhouding staat tot de kostprijs van de verstrekte dienst en het bedrag van de retributie aan de hand van objectieve en concrete samenstellende elementen van die kostprijs kan worden verantwoord. Enkel in zoverre dat het geval is, kan artikel 4, 5°/1, van het decreet van 28 juni 2013 rechtsgrond bieden voor de ontworpen bepaling. Daarop zal moeten worden toegezien bij de uitoefening door de minister van de bevoegdheid om de “modaliteiten” over de betaling verder te bepalen.

4.4. Artikel 69 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 bevat bepalingen op grond waarvan de inrichtingen de activiteiten financieren van de CBKc en de vzw IVB op basis van een overeenkomst die moet worden goedgekeurd door de minister. Artikel 75, 2°, van het ontworpen besluit strekt ertoe in de voormelde bepaling een nieuw vierde lid in te voegen waarin wordt bepaald dat de activiteiten van de CBKc en de vzw IVB worden gefinancierd “op basis van een bedrag per geslacht en in te delen rund respectievelijk varken”, de CBKc en de vzw IVB een gemotiveerd voorstel van bedrag ter goedkeuring moeten voorleggen aan de minister en na de goedkeuring door de minister de inrichtingen verplicht zijn dat bedrag te betalen aan de CBKc of de vzw IVB.

Met betrekking tot artikel 69 van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 merkte de afdeling Wetgeving reeds eerder het volgende op:

“Uit artikel 173 van de Grondwet volgt dat van de burger slechts een financiële bijdrage kan worden geëist, onder de vorm van een retributie, als er daarvoor een decretale grondslag is.

Er moet worden vastgesteld dat de wet van 28 maart 1975 geen machtiging aan de Vlaamse Regering inhoudt om van de burger een bijdrage ter financiering van de CBKc en de IVB onder de vorm van een retributie te eisen, vermits het in artikel 3, § 1, 6°, van die wet specifiek gaat om vergoedingen die kunnen worden gevorderd voor ‘controlemaatregelen (...) bestemd om de uitvoering te verzekeren van de krachtens

bovenstaande bepalingen uitgevaardigde reglementeringen en de regelen die moeten worden nageleefd door de personen waarop deze reglementeringen van toepassing zijn'. De eigenlijke controle is een taak van de bevoegde autoriteit, het Departement Landbouw en Visserij.

Voor het opleggen van een retributie ter financiering van de CBKc en de IVB kan bijgevolg geen rechtsgrond worden gevonden in de machtiging vervat in artikel 3, § 1, 6°, van de wet van 28 maart 1975 om vergoedingen voor het verrichten van controlemaatregelen vast te stellen.”¹

Hiermee geconfronteerd stelde de gemachtigde:

“De financieringsbepaling kadert in de taken van de vzw IVB en CBKc die hen worden opgelegd in het besluit. Als algemene rechtsgrond kon ons inziens toch verwezen worden naar artikel 4, 8° van het decreet van 28 juni 2013, gelet op het feit dat deze taken en de bepaling kaderen binnen alle maatregelen die kunnen genomen worden voor de organisatie van de indeling en de weging van de geslachte runderen, varkens en schapen. Bovendien kan specifiek ook verwezen worden naar artikel 4, 5°/1 van de wet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid conform welk het mogelijk is om retributies vast te stellen die worden gevorderd voor de uitvoering van de maatregelen, vermeld in het decreet en de uitvoeringsbesluiten ervan.”

Retributie-vergoedingen, namelijk vergoedingen voor een dienst die de overheid levert ten voordele van de bijdrageplichtigen individueel beschouwd, zijn te onderscheiden van retributie-belastingen, die in de rechtsleer worden gedefinieerd als “heffing[en] waartegenover geen enkele geïndividualiseerde tegenprestatie staat en waarvan de opbrengst toekomt aan een andere dan de in art. [170] Gw. genoemde instanties”².

In dit geval is allerm minst duidelijk dat de verplichte heffing “op basis van een bedrag per geslacht en in te delen rund respectievelijk varken”, waarvan de opbrengst moet dienen voor de (algemene) financiering van de activiteiten van de CBKc of de vzw IVB, de vergoeding vormt voor een geïndividualiseerde tegenprestatie.

Als de betrokken financiering van fiscale aard is, zullen de essentiële kenmerken ervan bij decreet moeten worden vastgesteld. Gelet op het legaliteitsbeginsel vervat in artikel 170 van de Grondwet, moeten de essentiële elementen van een belasting immers bij decreet worden vastgesteld. Tot de essentiële elementen van de belasting behoren de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen. Het legaliteitsbeginsel vereist dat het decreet daarbij nauwkeurige, ondubbelzinnige en duidelijke criteria bevat aan de hand waarvan kan worden afgeleid wie belastingplichtig is, waarop belasting moet worden betaald en hoeveel die bedraagt.

¹ Adv.RvS 52.659/3 van 12 maart 2013 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013.

² B. PEETERS, “De begrippen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet”, *RW* 1987-88, (241) 244. Zie over het onderscheid eveneens J. VELAERS, *De Grondwet en de Raad van State, Afdeling wetgeving*, Antwerpen, Maklu, 1999, 608-617 en J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, Brugge, die Keure, 2019, III, 503-517.

VORMVEREISTEN

5. Artikel 36, lid 4, van 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)’, *juncto* artikel 2 van de wet van 30 juli 2018 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens’, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Het ontwerp bevat diverse bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.³

Het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet bijgevolg nog worden ingewonnen.

Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het inwinnen van het voornoemde advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

6. Zoals de gemachtigde beaamde, moet in artikel 1, 6°, van het ontwerp van besluit het woord “geschrapt” toegevoegd worden na de zinsnede “... functionele niveau.”. Ook moet in hetzelfde punt het woord “word” vervangen worden door het woord “wordt”.

Artikel 63

7. Volgens de gemachtigde volgt uit het woord “verantwoordelijk” in het ontworpen artikel 55, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 dat “de inrichtingen in kwestie zullen gesanctioneerd worden op basis van de sanctiebepalingen, zoals o.a. in de artikelen 56 e.v. van het decreet van 28 juni 2013 welke voorzien in de mogelijkheid tot administratieve handhaving”.

³ Zie onder meer de artikelen 46, 49, 3°, en 72 van het ontwerp.

Het verdient aanbeveling om dit in de tekst van de ontworpen bepaling te verduidelijken.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT