



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.297/1
van 28 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering
van de Europese plantengezondheidsregels voor het plantaardige
teeltmateriaal’

Op 6 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, verlengd tot 28 november 2022, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van de Europese plantengezondheidsregels voor het plantaardige teeltmateriaal’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 en 22 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, en Wim GEURTS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 28 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 VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering beoogt gedeeltelijk uitvoering te geven aan de verordening officiële controles¹, de verordening (EU) 2016/2031² en de uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072³.

Het ontwerp omvat elf hoofdstukken. Hoofdstuk 1 bevat een aantal definities en bakt het toepassingsgebied af. In hoofdstuk 2 wordt de bevoegde entiteit aangeduid, terwijl in hoofdstuk 3 de rechten en plichten van de betrokken marktdeelnemers worden bepaald. Het gaat over het betalen van retributies (artikel 7), de registratie van bepaalde professionele marktdeelnemers (artikel 8), de erkenning van de geregistreerde marktdeelnemers voor de afgifte van plantenpaspoorten (artikel 9) en de aansluiting van een erkende marktdeelnemer bij een erkend controleorgaan (artikel 10). Hoofdstuk 4 regelt vervolgens de aanwijzing van officiële laboratoria en nationale referentielaboratoria en hoofdstuk 5 de controleorganen. Hoofdstuk 6 bevat bepalingen over door de EU gereguleerde niet-quarantaineorganismen (RNQP's)⁴ en het plantenpaspoort. Hoofdstuk 7 bevat bepalingen over de in- en uitvoer van zendingen van plantaardig teeltmateriaal, terwijl hoofdstuk 8 betrekking heeft op de informatie-uitwisseling. De controle en handhaving worden geregeld in hoofdstuk 9. Hoofdstuk 10 bevat nog delegaties aan de Vlaamse minister, bevoegd voor de landbouw, om de modellen in de bijlagen te wijzigen en om uitvoeringsmaatregelen te nemen om te voldoen aan de door de instellingen van de Europese Unie aangenomen uitvoeringsbepalingen van verordening (EU) 2016/2031 en de verordening officiële controles. Hoofdstuk 11 voorziet in de opheffing van het koninklijk besluit van 22 september 1993 'tot regeling van de invoer en het binnenbrengen van zaaizaden en pootgoed van sommige

¹ Verordening (EU) 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'.

² Verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 'betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 228/2013, (EU) nr. 652/2014 en (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Richtlijnen 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG en 2007/33/EG van de Raad'.

³ Uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072 van de Commissie van 28 november 2019 'tot vaststelling van eenvormige voorwaarden voor de uitvoering van Verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad, wat betreft beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten, en tot intrekking van Verordening (EG) nr. 690/2008 van de Commissie en tot wijziging van uitvoeringsverordening (EU) 2018/2019 van de Commissie'.

⁴ *Regulated non-quarantine pest.*

plantensoorten en van teeltmateriaal van bosbouwsoorten'. De drie bijlagen bevatten modelformulieren.

BEVOEGDHEID

3.1. Zoals de verenigde kamers van de afdeling Wetgeving van de Raad van State hebben opgemerkt in advies 72.205/VR van 25 oktober 2022⁵ vormt de uitvoering van verordening (EU) 2016/2031 een bron van moeilijkheden wat het bepalen van de respectieve bevoegdheden van de federale overheid en de gewesten in deze aangelegenheid betreft.

Onder verwijzing naar advies 66.907/3 van 30 maart 2020,⁶ merkte de afdeling Wetgeving in voormeld advies 72.205/VR van 25 oktober 2022 en advies nr. 67.693/1/V van 14 augustus 2020⁷ het volgende op:

“4.1. Uit de omschrijving van de RNQP's in artikel 36 en bijlage I, deel 4, van verordening (EU) 2016/2031 kan worden afgeleid dat het gaat om plaagorganismen die hoofdzakelijk worden overgedragen door specifieke planten bestemd voor opplant, dat is iedere handeling betreffende het plaatsen van planten in een groeimedium, het enten of soortgelijke handelingen, teneinde hun verdere groei, reproductie of vermeerdering te bewerkstelligen,⁸ waarbij de aanwezigheid van het plaagorganisme op die voor opplant bestemde planten onaanvaardbare economische gevolgen heeft wat betreft het voorgenomen gebruik van die voor opplant bestemde planten. In de lijst in bijlage IV van uitvoeringsverordening (EU) 2019/2072 komen daadwerkelijk enkel plaagorganismen voor die betrekking hebben op zaaizaad, zaaigranen, teeltmateriaal, groentezaad, pootaardappelen en voor opplant bestemde planten.

Door zich toe te spitsen op voor opplant bestemde planten kan worden vermeden dat het plaagorganisme zich verder verspreidt.⁹ Dat gebeurt doordat wordt voorzien in een verbod voor professionele marktdeelnemers op het binnenbrengen in het grondgebied van de EU en het daarbinnen vervoeren van de voor opplant bestemde planten, althans wanneer de aanwezigheid van de betrokken plaagorganismen erop een bepaalde drempel overstijgt.¹⁰ De maatregelen die op grond van verordening (EU) 2016/2031 kunnen worden genomen

⁵ Adv.RvS 72.205/VR van 25 oktober 2022 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest ‘portant assentiment de l'accord de coopération du 5 janvier 2021 entre les Ministres de l'Agriculture de l'Etat fédéral et des Régions concernant la répartition des missions pour l'application des mesures de protection contre les organismes nuisibles aux végétaux’ (opmerking 3.1).

⁶ Adv.RvS 66.907/3 van 30 maart 2020 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 11 mei 2020 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 19 november 1987 betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen’.

⁷ Adv.RvS 67.693/1/V van 14 augustus 2020 over een ontwerp dat heeft geleid tot het koninklijk besluit van 22 februari 2021 ‘betreffende beschermende maatregelen tegen quarantaineorganismen bij planten en plantaardige producten en tot wijziging van diverse bepalingen inzake schadelijke organismen’.

⁸ Voetnoot 26 van het geciteerde advies: Artikel 2, 3), van verordening (EU) 2016/2031.

⁹ Voetnoot 27 van het geciteerde advies: Zie C. PICARD, C. JEFFRIES, N. PONSERRE, H. KORTEMAA en M. WARD, “Recommended Regulated Non-Quarantine Pests: towards a wider and better application of the international concept in the EPPO region”, *Biotechnologie, Agronomie, Société et Environnement/Biotechnology, Agronomy, Society and Environment*, 2019 (<https://popups.uliege.be/1780-4507/index.php?id=17788>).

¹⁰ Voetnoot 28 van het geciteerde advies: Artikel 37 van verordening (EU) 2016/2031. Zie ook overweging 23 bij die verordening.

ten aanzien van RNQP's betreffen dan ook enkel preventieve maatregelen, terwijl ten aanzien van quarantaineorganismen allerlei andere maatregelen worden genomen, zoals 'fysische, chemische en biologische behandeling van planten, plantaardige producten, bedrijfsruimten, land, water, bodem, groeimedia, installaties, machines, uitrusting en andere materialen, die besmet of mogelijk besmet zijn met quarantaineorganismen'¹¹ en 'vernietiging van planten, plantaardige producten en andere materialen, die besmet of mogelijk besmet zijn met quarantaineorganismen, of voor preventieve doeleinden'¹², die, in zoverre ze ertoe strekken die organismen te bestrijden of een verdere verspreiding ervan beogen tegen te gaan, minstens gedeeltelijk tot de federale bevoegdheid kunnen worden gerekend (zie daarover ook opmerking 4.2).

Bij de zo-even aangehaalde onaanvaardbare economische gevolgen¹³ wordt bovendien geen gewag gemaakt van enig risico voor de veiligheid van de voedselketen, in tegenstelling tot de quarantaineorganismen, waar de 'effecten op de voedselzekerheid en de voedselveiligheid' wel worden vermeld tussen de mogelijke effecten.¹⁴

Er kan dan ook worden aangenomen dat de maatregelen ten aanzien van RNQP's niet tot doel hebben om al aanwezige plaagorganismen te bestrijden met het oog op de vrijwaring van de veiligheid van de voedselketen, maar wel om de kwaliteit van teeltmateriaal te vrijwaren door middel van preventieve maatregelen.¹⁵ Dergelijke maatregelen moeten tot de bevoegdheid van de gewesten worden gerekend.

De omstandigheid dat ook voor bepaalde RNQP's 'fyto-sanitaire certificaten' vereist zijn¹⁶ en dat ook ten aanzien van RNQP's gewag wordt gemaakt van 'fyto-sanitaire maatregelen',¹⁷ betekent nog niet dat het gaat om fyto-sanitaire maatregelen in de bevoegdheidsrechtelijke betekenis die eraan wordt gegeven in de voormelde adviezen 38.398/3 en 47.815/VR/3. De term 'fyto-sanitaire maatregel' wordt in verordening (EU) 2016/2031 immers gedefinieerd als 'elke officiële maatregel die ten doel heeft het binnenbrengen of de verspreiding van een quarantaineorganisme te voorkomen of de economische gevolgen van gereguleerde niet-quarantaineorganisme te beperken',¹⁸ wat duidelijk ook maatregelen omvat die volgens de bevoegdheidsverdeling in België tot de bevoegdheden van de gewesten inzake het waarborgen van de kwaliteit van landbouwproducten behoren.

4.2. De maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van quarantaineorganismen¹⁹ kunnen velerlei zijn en zowel maatregelen omvatten waarvan sommige, zoals zo-even uiteengezet, duidelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gerekend, terwijl andere maatregelen veeleer preventief van aard zijn en bovendien niet rechtstreeks betrekking hebben op de plaagorganismen als dusdanig.

¹¹ Voetnoot 29 van het geciteerde advies: Punt 1, f), van deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

¹² Voetnoot 30 van het geciteerde advies: Punt 1, g), van deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

¹³ Voetnoot 31 van het geciteerde advies: Die nader worden uitgewerkt in punt 3 van deel 4 van bijlage I van verordening (EU) 2016/2031.

¹⁴ Voetnoot 32 van het geciteerde advies: Zie punt 4, q), van deel 1 van bijlage I van verordening (EU) 2016/2031.

¹⁵ Voetnoot 33 van het geciteerde advies: Het is overigens ook het domein "teeltmateriaal" van het toenmalige federale ministerie van Landbouw dat bij de verruiming van de landbouwbevoegdheden van de gewesten is overgedragen, zoals wordt uiteengezet in opmerking 4.3 van advies 47.815/VR/3.

¹⁶ Voetnoot 34 van het geciteerde advies: Artikelen 71 en 72 van verordening (EU) 2016/2031.

¹⁷ Voetnoot 35 van het geciteerde advies: Artikel 2, 22), van verordening (EU) 2016/2031.

¹⁸ Voetnoot 36 van het geciteerde advies: Ibid.

¹⁹ Voetnoot 37 van het geciteerde advies: Zie deel 1 van bijlage II van verordening (EU) 2016/2031.

Daarvoor zal van geval tot geval, rekening houdende met de aard van de maatregel, moeten worden nagegaan of de federale overheid, dan wel de gewesten ervoor bevoegd zijn.”²⁰

Met het om advies voorgelegde ontwerp wordt beoogd om enkel preventieve maatregelen²¹ te nemen ten aanzien van RNQP's.²² Bijgevolg kan het in beginsel in voormelde bevoegdheidsverdeling worden ingepast.

3.2. Wat de afgifte van plantenpaspoorten betreft, heeft de afdeling Wetgeving in advies 67.693/1/V van 14 augustus 2020 echter reeds gewezen op de noodzaak om een samenwerkingsakkoord te sluiten op basis van wat volgt:

“4.2. [...] Uit de definitie van een plantenpaspoort in artikel 78 van de verordening en uit de artikelen 83, 85 en 86 ervan, blijkt dat het plantenpaspoort zowel betrekking heeft op de afwezigheid van quarantaineorganismen als op de naleving van maatregelen ter voorkoming van RNQP's. Het staat echter niet aan de federale overheid om eenzijdig een regeling uit te vaardigen met betrekking tot dat plantenpaspoort, zoals de vermeldingen die erop moeten worden aangebracht, de voorwaarden voor aflevering en vervanging, alsook de ermee samenhangende verplichtingen. Zelfs indien men ervan zou uitgaan dat de ontworpen regeling bevoegdheidsconform moet worden begrepen en enkel rechtsgevolgen kan hebben voor binnen de federale bevoegdheidssfeer (wat alvast uitgesloten lijkt voor de maatregelen vervat in hoofdstuk III), zou een afzonderlijke regeling ter zake van zowel de federale overheid als van de gewesten, elk wat hen betreft, ertoe leiden dat voor eenzelfde soort plant, plantaardig product of ander materiaal verschillende plantenpaspoorten zouden worden ingevoerd, wat niet verenigbaar lijkt met het Europeesrechtelijke kader. De nadere uitvoering van de verordeningsbepalingen die betrekking hebben op het plantenpaspoort vereisen dan ook een voorafgaandelijke vorm van samenwerking, bij voorkeur een samenwerkingsakkoord, met het oog op een onderling afgestemde of gemeenschappelijke regeling van het plantenpaspoort. In een dergelijk samenwerkingsakkoord is er wel ruimte voor een differentiatie naargelang de drie gewesten, zoals ook naar voor komt in artikel 13, §§ 1 en 2, van het ontwerp. Een dergelijke regeling kan echter niet eenzijdig door de federale overheid worden uitgevaardigd.

Om die reden kunnen de bepalingen van de hoofdstukken III en IV vooralsnog geen doorgang vinden.”

²⁰ Zie het in voetnoot 6 vermelde adv.RvS 66.907/3 van 30 maart 2020 (opmerkingen 2 tot 4.1).

²¹ Zoals blijkt uit het geciteerde advies betreffen de maatregelen die op grond van verordening (EU) 2016/2031 kunnen worden genomen ten aanzien van RNQP's enkel preventieve maatregelen. Daarbij kan worden aangenomen dat de maatregelen ten aanzien van RNQP's niet tot doel hebben om al aanwezige plaagorganismen te bestrijden met het oog op de vrijwaring van de veiligheid van de voedselketen, maar wel om de kwaliteit van teeltmateriaal te vrijwaren door middel van preventieve maatregelen. Dergelijke maatregelen moeten dan ook tot de bevoegdheid van de gewesten worden gerekend.

²² Zoals eveneens blijkt uit het geciteerde advies kunnen daarentegen de maatregelen die kunnen worden genomen ten aanzien van quarantaineorganismen velerlei zijn en zowel maatregelen omvatten waarvan sommige duidelijk tot de bevoegdheid van de federale overheid kunnen worden gerekend, terwijl andere maatregelen veeleer preventief van aard zijn en bovendien niet rechtstreeks betrekking hebben op de plaagorganismen als dusdanig. Daarvoor zal van geval tot geval, rekening houdende met de aard van de maatregel, moeten worden nagegaan of de federale overheid, dan wel de gewesten ervoor bevoegd zijn. Zo zijn de gewesten ook bevoegd voor zover het gaat om preventieve maatregelen die worden genomen ten aanzien van quarantainemechanismen met het oog op de kwaliteit van het teeltmateriaal.

In advies 70.317/3 van 16 november 2021²³ voegde de afdeling Wetgeving, rekening houdend met het inmiddels gesloten samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 tussen de Ministers van Landbouw van de Federale Staat en de gewesten ‘inzake de verdeling van opdrachten voor de toepassing van de beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten’²⁴ daaraan toe:

“4. [...] Artikel 1, 14°, van dat samenwerkingsakkoord definieert de term ‘plantenpaspoort’ als het ‘officieel etiket bedoeld in artikel 78 en 83 en bijlage VII van de Verordening plantengezondheid en dat voldoet aan de voorschriften vermeld in bijlage I bij dit samenwerkingsakkoord’. Bijlage I bevat de in onderlinge afspraak tussen de federale overheid en de gewesten te vermelden gegevens op het plantenpaspoort.²⁵

Ook indien de afspraken in dat samenwerkingsakkoord van aard lijken te zijn om de vereiste onderling afgestemde of gemeenschappelijke regeling van het plantenpaspoort mogelijk te maken, moet worden vastgesteld dat die afspraken zowel de federale overheid als de gewesten kunnen bezwaren, in zoverre er materiële lasten kunnen uit voortvloeien voor elk van de partijen bij dit samenwerkingsakkoord.²⁶ Dat betekent dat, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, het samenwerkingsakkoord eerst gevolg kan hebben nadat ermee instemming is verleend bij wet (in hoofde van de federale overheid) en bij decreet of ordonnantie (in hoofde van elk van de drie gewesten).

In afwachting van die vereiste parlementaire instemmingen kan de ontworpen wijziging vooralsnog geen doorgang vinden.”

Eenzelfde opmerking geldt voor de artikelen 1, 13°, 9, 26, 30, 45 tot 48, 58 en 59 van het voorliggende ontwerp die alle geheel of gedeeltelijk betrekking hebben op het plantenpaspoort.²⁷

3.3. Ook wat de regeling met betrekking tot uitvoer- en pre-uitvoercertificaten betreft heeft de afdeling Wetgeving in advies 67.693/1/V van 14 augustus 2020 reeds als volgt gewezen op de noodzaak om een samenwerkingsakkoord te sluiten:

“4.3. Een gelijkaardige conclusie geldt voor de regeling met betrekking tot uitvoer- en preuitvoercertificaten in de hoofdstukken V (‘Bepalingen inzake uitvoer van planten, plantaardige producten en andere materialen’) en VI (‘Bepalingen inzake informatie-uitwisseling met andere lidstaten van de Europese Unie’). Ook die certificaten hebben immers zowel betrekking op quarantaineorganismen als op RNQP’s. Daar komt nog bij dat

²³ Adv.RvS 70.317/3 van 16 november 2021 over een ontwerp dat geleid heeft tot het koninklijk besluit van 17 maart 2022 ‘tot wijziging van het koninklijk besluit van 22 februari 2021 betreffende beschermende maatregelen tegen quarantaineorganismen bij planten en plantaardige producten en tot wijziging van diverse bepalingen inzake schadelijke organismen’ (opmerking 4).

²⁴ Dit samenwerkingsakkoord werd bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 13 januari 2021.

²⁵ Voetnoot 3 van het geciteerde advies: Zie in dat verband ook artikel 10 van het koninklijk besluit van 22 februari 2021.

²⁶ Voetnoot 4 uit het geciteerde advies: Zie in dat verband ook Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Brugge, die Keure, 2016, 229-232, inzonderheid randnr. 536.

²⁷ Er is vooralsnog geen instemmingsakte van het Vlaams Gewest bekend met het in het citaat vermelde samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021, hetgeen door de gemachtigde als volgt werd bevestigd: “Het klopt dat het samenwerkingsakkoord van 5 januari 2021 nog niet decretaal bekrachtigd werd. Om in de praktijk toch al een oplossing te hebben voor de operationele marktdeelnemers werd al van start gegaan met de opmaak van dit ontwerp van besluit.”

voor de uitvoer moeilijk kan worden aangevoerd dat de federale overheid bevoegd is ‘met het oog op het verzekeren van de veiligheid van de voedselketen’, zoals vereist bij artikel 6, § 1, V, tweede lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, aangezien de betrokken producten juist bedoeld zijn om niet in de Belgische voedselketen terecht te komen. In elk geval is ook hier een voorafgaandelijke vorm van samenwerking vereist, bij voorkeur een samenwerkingsakkoord, met het oog op een onderling afgestemde of gemeenschappelijke regeling van de betrokken certificaten.”

Op te merken valt overigens dat artikel 1, 15°, van voormeld samenwerkingsakkoord de term ‘fyto-sanitair certificaat voor uitvoer’ definieert als “certificaat bedoeld in artikel 100 en bijlage VIII, deel A, van de Verordening plantengezondheid en waarvan het model zich bevindt in bijlage II bij dit samenwerkingsakkoord”. Bijlage II bij het samenwerkingsakkoord bevat het in onderlinge afspraak tussen de federale overheid en de gewesten opgestelde model van fyto-sanitair certificaat voor uitvoer. De artikelen 1, 16° en 17°, van het samenwerkingsakkoord definiëren op overeenkomstig wijze de begrippen ‘fyto-sanitair certificaat voor wederuitvoer’ en ‘pre-uitvoercertificaat’, met verwijzing naar de modellen opgenomen als bijlagen III en IV bij het samenwerkingsakkoord.

In het licht van het voorgaande kunnen artikel 53 en bijlagen 1 en 2 van het ontwerp, die betrekking hebben op het fyto-sanitair certificaat voor uitvoer en fyto-sanitair certificaat voor wederuitvoer, evenals artikel 55 en bijlage 3 van het ontwerp, die betrekking hebben op het pre-uitvoercertificaat, evenmin doorgang vinden.

3.4. Bevraagd omtrent de inhoud van het ‘gemeenschappelijk gezondheidsdocument van binnenkomst’²⁸ vermeld in de ontworpen artikelen 51 en 52, bevestigde de gemachtigde bovendien:

“GGB’s bevatten inderdaad ook resultaten van controles waarvoor de federale overheid bevoegd is (Q-luik). Daarom bevat het SA ook bepalingen over invoer.

De inhoud en modellen van de GGB’s zijn vastgelegd in uitvoeringsverordening (EU) 2019/1715 van de Commissie van 30 september 2019 tot vaststelling van regels inzake de werking van het informatiemanagementsysteem voor officiële controles en de systeemcomponenten ervan (‘de Imsoc-verordening’) (link: EUR-Lex - 32019R1715 - NL - EUR-Lex (europa.eu)).”²⁹

Aangezien ook dit document zowel betrekking blijkt te hebben op quarantaineorganismen als op RNQP’s, geldt hiervoor eenzelfde conclusie en lijkt ook hiervoor niettemin een voorafgaandelijke vorm van samenwerking vereist. Bijgevolg kunnen de ontworpen artikelen 51 en 52 vooralsnog evenmin doorgang vinden.

3.5. Artikel 1, 6°, van het ontwerp omschrijft het ‘fyto-sanitair doel’ als “een doelstelling met betrekking tot de gezondheid van plantaardig teeltmateriaal om de economische gevolgen van de aanwezigheid van RNQP’s en kwaliteitsorganismen te beperken”.

²⁸ Zie artikel 56 van de verordening officiële controles.

²⁹ Zie de artikelen 40-42 van deze uitvoeringsverordening.

Artikel 2, 22), van verordening 2016/2031 omschrijft ‘fyto-sanitaire maatregel’ als “elke officiële maatregel die ten doel heeft het binnenbrengen of de verspreiding van een quarantaineorganisme te voorkomen of de economische gevolgen van gereguleerde niet-quarantaineorganisme te beperken”.

Het begrip ‘fyto-sanitair doel’ en de maatregelen met fyto-sanitair doel, waaraan wordt gerefereerd in de artikelen 1, 6°, 43 en 44 van het ontwerp moeten bevoegdheidsconform worden begrepen.³⁰

In het licht van de hiervoor *sub* 3.1 uiteengezette bevoegdheidsverdeling zou “fyto-sanitair doel” in artikel 1, 6°, van het ontwerp beter worden omschreven als: “een doelstelling met betrekking tot de *kwaliteit* van plantaardig teeltmateriaal om de economische gevolgen van de aanwezigheid van RNQP’s en kwaliteitsorganismen te beperken”.

3.6. In de mate dat artikel 66 van het ontwerp voorts nog voorziet in de opheffing van het koninklijk besluit van 22 september 1993 ‘tot regeling van de invoer en het binnenbrengen van zaaizaden en pootgoed van sommige plantensoorten en van teeltmateriaal van bosbouwsoorten’. valt op te merken dat het Vlaamse Gewest geen ruimere uitwerking kan geven aan die opheffing dan binnen haar bevoegdheden.

RECHTSGROND

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen hiervoor *sub* 3 werd opgemerkt aangaande de bevoegdheid, vindt het ontwerp in beginsel rechtsgrond in het in de rubriek “rechtsgronden” van de aanhef vermelde artikel 4, 2°, a), b) en c), en 4°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, welke bepalingen luiden als volgt:

“De Vlaamse Regering kan, 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, en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten:

(...)

2° de voorwaarden bepalen voor:

a) alle handelingen die verricht zijn in het kader van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, en die handelingen of de steller van die handelingen onderwerpen aan een voorafgaande keuring, erkenning of machtiging, en de voorwaarden tot verlening, wijziging, behoud, verlenging, inperking, uitbreiding, schorsing, opheffing en intrekking van de erkenning of machtiging bepalen;

b) de samenstelling, kwaliteit, eigenschappen, echtheid en zuiverheid van ras, indeling, hoeveelheid, maat, gewicht, vorm, toestand, oorsprong, herkomst, en de analyse van de producten die het resultaat zijn van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, voor

³⁰ Zie ook de opmerkingen 3 en 4.1 *in fine* in advies 66.907/3, waarin wordt gewezen op de ruimere omschrijving van de term “fyto-sanitair” in verordening (EU) 2016/2031 in vergelijking met de term die in de Belgische bevoegdheidsrechtelijke context wordt gehanteerd.

zover die opgelegd worden ter verbetering van de kwaliteit of van de foktechnische eigenschappen;

c) etiketteringsvoorschriften;

(...);

(...);

4° alle maatregelen nemen voor de kwaliteitsbewaking ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1;”.

4.2. Met de gemachtigde dient te worden vastgesteld dat het ontwerp daarnaast evenwel ook rechtsgrond vindt in artikel 4, 1°, i), 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, 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 vormgeven, en die de kwaliteit en de diversiteit van de Europese landbouw-, visserij- en aquacultuurproducten garanderen. De aanhef dient met een verwijzing naar deze bepaling te worden aangevuld.

4.3. Het ontwerp bevat voorts diverse bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.³¹

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt evenwel voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van het recht op 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.³²

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de Raad van State, afdeling Wetgeving, en het Grondwettelijk Hof 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

³¹ Zie in het bijzonder de artikelen 8, 9, 11, 21, 33 en 56 van het ontwerp.

³² 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.

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.³³

De betrokken bepalingen van het ontwerp kunnen dan ook pas doorgang vinden nadat het decreet van 28 juni 2013 is aangevuld met een bepaling waarbij de essentiële elementen van de betrokken verwerking van persoonsgegevens worden geregeld. Vervolgens kan de nadere uitwerking van die essentiële elementen worden overgelaten aan de Vlaamse Regering.³⁴

4.4. De in de aanhef vermelde bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 bieden voorts geen rechtsgrond voor de sanctiebepalingen vervat in artikel 63 van het ontwerp.

De bestraffing van inbreuken op de bepalingen van het decreet van 28 juni 2013, de uitvoeringsbesluiten ervan of het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt reeds geregeld in hoofdstuk 3 van het decreet van 28 juni 2013. Ook de in artikel 63, tweede en derde lid, aangehaalde gevallen waarin een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd, lijken reeds geregeld te zijn in artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013 waarnaar in de betrokken bepalingen wordt verwezen.

Nog afgezien van het gegeven dat het niet aan de Vlaamse Regering staat om de wijze van opsporing, vaststelling, vervolging en bestraffing van de betrokken inbreuken te regelen, evenmin als de gevallen waarin een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd, gaat het om louter declaratieve bepalingen die dan ook moeten worden weggelaten uit het ontwerp.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp bevat bepalingen die op de verwerking van persoonsgegevens betrekking hebben.³⁵

De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het ontwerp op 11 oktober 2022 advies nr. 2022/096 werd uitgebracht door de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens. Zoals evenwel is uiteengezet in advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat tot de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’ heeft geleid,³⁶ is de Gegevensbeschermingsautoriteit belast met het toezicht op de naleving van de “algemene” regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale

³³ 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’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

³⁴ De artikelen 4, 1°, i) en 2°, a), b) en c), en 4°, van het decreet van 28 juni 2013, houden niet in dat, zonder voldoende specifieke machtiging, de Vlaamse Regering alle vereiste bepalingen kan vaststellen inzake de bescherming van persoonsgegevens, zoals de gemachtigde van mening is, noch volstaat de “uitgebreide privacyverklaring”, waarop wordt gedomd in de nota aan de Vlaamse Regering, om te voldoen aan de vereisten die uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeien op het vlak van de regeling inzake verwerking van persoonsgegevens.

³⁵ Zie in het bijzonder de artikelen 8, 9, 11, 21, 33 en 56 van het ontwerp.

³⁶ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

overheid ter uitvoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)³⁷ heeft vastgesteld.³⁸ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog zal moeten worden ingewonnen met betrekking tot de ontworpen regeling.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerkingen

6. Hoger is reeds gebleken dat bij het ontwerp nog verschillende fundamentele problemen rijzen wat de bevoegdheid en rechtsgrond betreft, die tot gevolg hebben dat heel wat bepalingen van het ontwerp vooralsnog geen doorgang kunnen vinden. Daarnaast kunnen bij het ontwerp nog de volgende algemene opmerkingen worden geformuleerd.

7. Het ontwerp voorziet in verschillende ruime delegaties aan de minister.

Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.³⁹ Een delegatie aan een minister moet bovendien voldoende specifiek worden opgesteld, aangezien ze restrictief moet worden uitgelegd en niet kan worden aangevuld op basis van de algemene uitvoeringsbevoegdheid.

De in artikel 65 van het ontwerp voorziene delegatie aan de minister om “uitvoeringsmaatregelen [te nemen] om te voldoen aan de door de instellingen van de Europese Unie aangenomen uitvoeringsbepalingen van verordening (EU) 2016/2031 en de verordening officiële controles” voldoet alvast niet aan deze voorwaarden.

Op grond van artikel 8, zesde lid, van het ontwerp bepaalt de minister voorts onder meer de eventuele extra elementen die de aanvraag tot registratie moet bevatten. Hierover ondervraagd verklaarde de gemachtigde dat het hier zou kunnen gaan “over informatie die toch

³⁷ 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)’.

³⁸ Daarnaast kunnen ook de gemeenschappen en gewesten autoriteiten oprichten die toezicht houden op de naleving van de “specifieke” regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichtingen die uit de desbetreffende bepalingen van de AVG voortvloeien, hoort daar ook onder.

³⁹ Zie adv.RvS 65.519/3 van 27 maart 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 april 2019 ‘houdende wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010, wat betreft de erkenning van regelluwe zones voor energie’, opmerking 4.2; adv.RvS 71.322/3 van 4 mei 2022 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 20 mei 2022 ‘tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010 en het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 2022 tot oprichting van een uniek loket voor de aanvraag en behandeling van bepaalde woon- en energieprijzen en tot wijziging van het Energiebesluit van 19 november 2010 en het Besluit Vlaamse Codex Wonen van 2021, wat betreft flexibiliteit en renovatie- en energieprijzen’ (opmerking 7).

nog noodzakelijk zou blijken te zijn voor de toepassing van de Europese voorziene registratie in het Vlaams Gewest. De kans wordt echter klein geacht dat de minister van deze delegatie gebruik zou maken.”

Op de vraag naar de begrenzing van de “bijkomende verplichtingen” en “aanvullende voorwaarden” voor de opgelegde verplichtingen in de artikelen 27 en 42 van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde:

“Deze bijkomende verplichtingen en aanvullende voorwaarden zullen steeds kaderen in het beschermen van de plantengezondheid. Deze zijn moeilijk te begrenzen omdat ze voorzien zijn om te kunnen handelen in functie van bepaalde, op dit moment nog niet gekende, uitdagingen in de omgeving en op uitbreidingen van het beleidskader (bijvoorbeeld nieuwe categorieën gewassoorten die waardplant worden van RNQP’s) waar we zo goed mogelijk op moeten kunnen inspelen om de gezondheid van de planten (luik RNQP) te beschermen.”

De voormelde delegaties aan de minister kunnen enkel doorgang vinden als ze zodanig wordt herwerkt dat ze voldoende gespecificeerd zijn zodat ze daadwerkelijk betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden.

8. In verschillende bepalingen van het ontwerp wordt verwezen naar uitvoeringsbepalingen van verordeningen.

Zo bepaalt artikel 29 dat de erkende controleorganen de gedelegeerde controles uitvoeren conform de bepalingen, vermeld in artikel 9 tot en met 14, artikel 16 en 22 en artikel 34, lid 5, van de verordening officiële controles en in artikel 65, 69, 70, 78 tot en met 91 en 92, lid 1 van verordening (EU) 2016/2031 *en de gedelegeerde en uitvoeringsbepalingen van die verordeningen*, conform de regels in dit besluit en de uitvoeringsbepalingen ervan en conform het lastenboek, vermeld in artikel 31, eerste lid, van dit besluit.

Hierover ondervraagd, verklaarde de gemachtigde dat “geopteerd [werd] om in algemene bewoordingen te verwijzen naar alle gedelegeerde en uitvoeringsbepalingen van de PHL en OCR om ze allemaal te omvatten, zowel de bestaande als de mogelijk toekomstige.”

Indien de beoogde uitvoeringshandelingen al zijn tot stand gekomen kan, met het oog op de rechtszekerheid, beter op een meer precieze wijze worden verwezen naar de concrete uitvoeringshandeling. Indien er nog geen uitvoeringshandeling is tot stand gebracht, wordt best op algemene wijze verwezen naar de soort uitvoeringshandeling met aanduiding van de relevante bepaling van de verordening.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME