



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.298/1
van 28 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de retributies voor de toelating of registratie van
rassen van land- en tuinbouwgewassen, voor de uitoefening van
bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige
teeltmateriaal, voor de keuring en controle van dat materiaal en
voor de keuring en controle bij de productie van hop en
hopproducten’

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 vaststelling van de retributies voor de toelating of registratie van rassen van land- en tuinbouwgewassen, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal, voor de keuring en controle van dat materiaal en voor de keuring en controle bij de productie van hop en hopproducten’.

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 strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 ‘houdende vaststelling van de retributies voor de toelating van de rassen tot de rassenlijsten, voor de registratie van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen in het rassenregister, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal’ te vervangen.

Naast de definities (artikel 1 van het ontwerp) worden de besluiten van de Vlaamse Regering en de ministeriële besluiten opgesomd op grond waarvan retributies zijn verschuldigd en waarop de ontworpen regeling van toepassing is (artikel 2).

In de hoofdstukken 2 tot 4 van het ontwerp worden de retributies geregeld voor, respectievelijk, de toelating van rassen tot de rassenlijst (artikelen 3 tot 9 en bijlage 1), de registratie in het rassenregister van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen en voor de registratie in de rassenlijst van wijnstokrassen (artikelen 10 en 11) en voor de keurings-, certificerings- en controleactiviteiten met betrekking tot de plantengezondheid en de productie en handel van en op plantaardig teeltmateriaal en erkenningen tot uitoefening van bepaalde beroepen in de plantaardige sector en voor de keuring en controle bij de productie van hop en hopproducten (artikelen 12 – 16 en de bijlagen 2 en 3).

Er wordt bepaald dat de bevoegde entiteit verwerkingsverantwoordelijke is als vermeld in artikel 4, 7), 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)’ (hierna: AVG) (artikel 17).

Voorts wordt bepaald dat de retributies moeten worden gestort op de rekening van het Vlaams Fonds voor Landbouw en Visserij (artikel 18), en worden de controle van de naleving en de bestraffing van de niet-naleving van de ontworpen bepalingen geregeld (artikel 19), evenals de indexering van het bedrag van de retributies (artikel 21).

Het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 wordt opgeheven (artikel 22).

Het te nemen besluit treedt in werking op 1 januari 2023 (artikel 24), mits een aantal overgangsmaatregelen (artikel 23).

BEVOEGDHEID

3.1. Wat de retributies in verband met de toelating van rassen tot de rassenlijst van landbouw- en groentegewassen betreft, dient in herinnering te worden gebracht hetgeen door de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds werd opgemerkt in advies 63.387/3 van 24 mei 2018:¹

“Naar aanleiding van een ontwerp dat strekte tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 heeft de Raad van State herinnerd aan het bevoegdheidsprobleem dat rijst inzake de regeling van de wijze waarop de rassenlijsten door de gewesten worden vastgesteld aan de hand van de afspraken die zijn gemaakt in het Interregionaal Protocol “Teeltmateriaal” van 31 maart 2004, gesloten ter uitvoering van artikel 13 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij’. De Raad heeft erop gewezen dat dit bevoegdheidsprobleem relevant is, ook al hadden de bepalingen van het ontwerp enkel betrekking op de retributies die worden geheven naar aanleiding van de inschrijving van rassen in die rassenlijsten, en niet op de wijze van vaststelling van die rassenlijsten zelf. [...]”

3.2. Wat de retributies die verband houden met een plantenpaspoort (artikel 14 van het ontwerp) of met een fyto-sanitair certificaat voor uitvoer, een fyto-sanitair certificaat voor wederuitvoer of een pre-uitvoercertificaat (artikel 12) betreft, geldt een gelijkaardige conclusie. Dienaangaande wordt verwezen naar de bevoegdheidsproblemen zoals uiteengezet in advies 72.297/1 van heden over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van de Europese plantengezondheidsregels voor het plantaardige teeltmateriaal’ waarover gelijktijdig advies werd gevraagd.

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 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 19 mei 2006 ‘betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij’ en artikel 4, 5/1°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

¹ Zie adv RvS 63.387/3 van 24 mei 2018 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018 ‘houdende vaststelling van de retributies voor de toelating van de rassen tot de rassenlijsten, voor de registratie van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen in het rassenregister, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal’ (voetnoot 1), met verwijzing naar adv.RvS 61.448/3 van 2 juni 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 15 september 2017 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 januari 2007 houdende vaststelling van de retributies voor de inschrijving van de rassen in de nationale rassencatalogi, voor de uitoefening van bepaalde beroepen in de sector van het plantaardige teeltmateriaal en voor de keuring van dat materiaal, wat betreft de retributies voor de inschrijving van de rassen in de rassenlijsten en voor de opname in het rassenregister van rassen van teeltmateriaal van fruitgewassen’ (opmerking 3).

Bij de eerstgenoemde bepaling wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, na advies van de Raad van het Fonds voor Landbouw en Visserij, het bedrag te bepalen van (onder meer) de retributies, vermeld in artikel 5, eerste lid, 2°, van het decreet van 19 mei 2006,² alsook de regels voor de inning ervan.

Artikel 4, 5°/1, van het decreet van 28 juni 2013 biedt de Vlaamse Regering voorts rechtsgrond om de retributies vast te stellen die worden gevorderd voor de uitvoering van de maatregelen, vermeld in dat decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en om het bedrag van de voormelde retributies te bepalen, in de mate dat dit gebeurt “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”.

Blijkens artikel 5, tweede lid, van het decreet van 19 mei 2006 kunnen die retributies worden geheven op planten of plantaardige producten, dieren of dierlijke producten of visserijproducten die worden voortgebracht, geoogst, aangeland, verhandeld, vervoerd, bewerkt of verwerkt. Ze kunnen ook worden geheven op de ondernemingen die planten of plantaardige producten, dieren of dierlijke producten of visserijproducten voortbrengen, verhandelen, vervoeren, bewerken of verwerken.

4.2. Het ontwerp bevat voorts bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen. Zo bepaalt artikel 17 van het ontwerp dat de bevoegde entiteit verwerkingsverantwoordelijke is als vermeld in artikel 4, punt 7, van de AVG.

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.³

² Luidens artikel 5, eerste lid, 2°, van het decreet worden de middelen van het Vlaams Landbouwfonds onder meer gevormd door “de vergoedingen, de rechten, de heffingen, de afhoudingen en de toeslagen, vermeld in artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid, en de retributies, vermeld in artikel 4, 5°/1, van het voormelde decreet, tenzij de vergoedingen, rechten, heffingen of afhoudingen, toeslagen of retributies zonder tussenkomst van het Vlaams Landbouwfonds door de heffingsplichtige aan de dienstverlener worden betaald voor het verrichten van bepaalde diensten of voor het opzetten van bepaalde acties die verband houden met de vergoeding”.

³ 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.

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 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.⁴

De betrokken bepalingen van het ontwerp kunnen dan ook pas doorgang vinden nadat een decretale basis wordt geboden waarbij de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens die met de betrokken inning van retributies gepaard gaat, worden geregeld. Vervolgens kan de nadere uitwerking van die essentiële elementen worden overgelaten aan de Vlaamse Regering.⁵

4.3. Op grond van artikel 19 van het ontwerp wordt de naleving van de bepalingen van het besluit gecontroleerd en wordt de niet-naleving ervan bestraft conform artikel 58, § 2, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Bedoeld artikel 58, § 2, gaat over de termijn waarbinnen de beslissing van de door de Vlaamse Regering aangeduide personeelsleden over het opleggen van de exclusieve bestuurlijke geldboetes wordt genomen.

Hierover ondervraagd, bevestigde de gemachtigde dat het om een vergissing gaat:

“Dit gaat om een vergissing. De verwijzing is foutief. Dit moet artikel 56, § 2, van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid zijn, waarin voorzien wordt dat een exclusieve bestuurlijke geldboete opgelegd kan worden in geval van niet betaling van de retributies.”

Nog afgezien van het gegeven dat de in de aanhef vermelde bepalingen geen rechtsgrond bieden voor de sanctiebepaling vervat in artikel 19 van het ontwerp, gaat het aldus om een louter declaratieve bepaling die dan ook moet worden weggelaten uit het ontwerp.

⁴ 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.

⁵ De artikelen 8, eerste lid, 2°, van het decreet van 19 mei 2006 en 4, 5/1°, 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, noch volstaat de “uitgebreide privacyverklaring”, waarop wordt gedoeld 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.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp bevat bepalingen die op de verwerking van persoonsgegevens betrekking hebben.⁶

De aan de afdeling Wetgeving meegedeelde documenten doen ervan blijken dat over het ontwerp op 11 oktober 2022 advies nr. 2022/097 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,⁷ 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 overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁸ 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

6. Een retributie dient een geldelijke vergoeding te zijn van een dienst die de overheid presteert ten voordele van de heffingsplichtige, individueel beschouwd, en zij moet een louter vergoedend karakter hebben, zodat er een redelijke verhouding moet bestaan tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag dat de heffingsplichtige verschuldigd is. Bij gemis van een zodanige verhouding verliest de retributie haar vergoedend karakter en wordt zij van fiscale aard.

Om uitleg gevraagd over de hoogte van de ontworpen retributiebedragen, verwees de gemachtigde naar de reeds vastgelegde bedragen in het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 2018, en verklaarde hij dat deze werden geactualiseerd “om tegemoet te komen aan de huidige context zoals indexatie, uitgebreidere controle en vergelijkbaarheid met andere overheden”. Voor zover het om nieuwe retributies⁹ gaat voor de dienstverlening in het kader van

⁶ Zie onder meer artikel 17 van het ontwerp.

⁷ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132.

⁸ 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.

⁹ In de mate dat de gemachtigde daarbij onder meer verwijst naar de retributies voor de afgifte van fytosanitaire certificaten, wordt verwezen naar hetgeen hoger *sub* 3.2 werd opgemerkt aangaande de bevoegdheid. In de mate dat de gemachtigde daarnaast ook verwijst naar het 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’ valt op te merken dat vooralsnog geen instemmingsakte van het Vlaams Gewest bekend is met dit samenwerkingsakkoord.

de nieuwe bevoegdheden, zouden de bedragen “afgestemd zijn op de werklast en op de tarieven van andere overheden.”

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, eerder heeft opgemerkt kan hij bij gebreke van het nodige feitelijke inzicht niet beoordelen of er effectief een redelijke verhouding bestaat tussen de kostprijs of de waarde van de verstrekte dienst en het bedrag van de bijdragen.¹⁰

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁰ Adv.RvS 63.387/3, (opmerking 4); adv.RvS 61.448/3 van 2 juni 2017 (opmerking 6).