



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 72.462/1
van 29 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de contractuele onderhandelingen en aanbodregulering van producten met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding in de sector melk en zuivelproducten’

Op 3 november 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 een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de contractuele onderhandelingen en aanbodregulering van producten met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding in de sector melk en zuivelproducten’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 24 november 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 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 EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe uitvoering te geven aan de artikelen 148, 149 en 166*bis* van verordening (EU) nr. 1308/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 ‘tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten en tot intrekking van de Verordeningen (EEG) nr. 922/72, (EEG) nr. 234/79, (EG) nr. 1037/2001 en (EG) nr. 1234/2007 van de Raad’.

Hiertoe worden de aangelegenheden waarvoor de bevoegde entiteit bevoegd is, opgesomd (artikel 2 van het ontwerp), worden in de artikelen 3 tot 6 van het ontwerp de contractuele onderhandelingen in de sector zuivel en melkproducten, conform de artikelen 148 en 149 van verordening (EU) nr. 1308/2013 geregeld, wordt in artikel 7 van het ontwerp de minister gemachtigd om voor een beperkte periode regels vast te leggen tot regulering van het aanbod van kazen met een beschermde oorsprongsbenaming of een beschermde geografische aanduiding, conform artikel 166*bis* van verordening (EU) nr. 1308/2013¹, en worden in artikel 8 van het ontwerp de regels met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens uitgewerkt.

3.1. Voor de ontworpen regeling wordt rechtsgrond ontleend aan de artikelen 29 en 30 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Artikel 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013, in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp, op grond waarvan de Vlaamse Regering de vergoedingen, rechten, heffingen, afhoudingen en toeslagen kan vaststellen 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 de Vlaamse Regering het bedrag ervan kan bepalen, biedt geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling zodat de verwijzing naar die bepaling dient te worden geschrapt.

De verwijzing naar artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ (hierna: BWHI), in de rubriek “Rechtsgronden”, dient eveneens te worden geschrapt. De voormelde bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 volstaan als rechtsgrond voor de ontworpen regeling en er hoeft geen beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, bedoeld in artikel 20 BWHI.

¹ De gemachtigde bevestigde dat het ontwerp verkeerdelijk verwijst naar artikel 150 van verordening (EU) nr. 1308/2013. Artikel 150 van voornoemde verordening is geschrapt bij artikel 2, 39), van verordening (EU) nr. 2021/2117.

3.2. Voor artikel 8 van het ontwerp dat strekt tot het invoeren van diverse bepalingen die de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens regelen, kan geen rechtsgrond worden gevonden in de artikelen 4, 5°, 29 en 30 van het decreet van 28 juni 2013, zoals wordt aangegeven door de gemachtigde.

Wat het regelen van de verwerking en de bescherming van persoonsgegevens betreft, dienen immers de hierna volgende principes in herinnering te worden gebracht.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in 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.²

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wet 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 categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.³

Het decreet van 28 juni 2013 bevat geen relevante bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens, noch volstaat de “uitgebreide privacyverklaring”, waarop wordt gerefereerd 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.⁴

² 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.

³ 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’ (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 1951/1), opm. 101. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1.

⁴ Zie adv.RvS 70.568/1 van 29 december 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot besluit van de Vlaamse Regering 28 januari 2022 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 tot het verlenen van steun voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juli 2014 tot het verlenen van hectaresteen voor de biologische productiemethode met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’, voetnoot 3.

Evenmin kan de zienswijze gevolgd worden in de nota aan de leden van de Vlaamse Regering, waar met betrekking tot de bewaartermijn de volgende toelichting werd gegeven:

“Deze moet niet in het ontwerp worden opgenomen. Voor de bewaartermijn van deze gegevens kan verwezen worden naar artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Wat betreft de bewaartermijn wordt in de memorie verduidelijkt dat conform het Bestuursdecreet iedere instantie ertoe gehouden is om voor alle informatie die ze in het kader van haar taken ontvangt of creëert een selectieregel op te maken (art. III.87 van het Bestuursdecreet). Iedere instantie zal aldus voor deze gegevens ook een selectieregel opmaken en die overeenkomstig artikel III.88 aan de bevoegde selectiecommissie ter goedkeuring voorleggen.”

In dat verband kan worden verwezen naar hetgeen de Raad van State, afdeling Wetgeving, in zijn advies 71.656/1 van 29 juni 2022⁵ heeft opgemerkt:

“In de memorie van toelichting wordt weliswaar verwezen naar de artikelen III.80 tot III.89 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 en wordt vermeld dat persoonsgegevens onderdeel zijn van bestuursdocumenten. Zelfs al zouden de bedoelde persoonsgegevens inderdaad kunnen worden beschouwd als onderdeel van bestuursdocumenten is in de voornoemde artikelen evenwel geen bewaartermijn opgenomen. Uit deze artikelen valt enkel af te leiden dat de regels voor het beheer en de bewaring van bestuursdocumenten moeten worden vastgelegd in ‘beheersregels’ (artikel III.81, § 2, eerste lid, van het Bestuursdecreet) en dat voor elke categorie van bestuursdocumenten een ‘selectieregel’ moet worden opgemaakt, welke een gemotiveerde bewaartermijn moet bevatten (artikel III.87, § 1, eerste lid, 2°, van het Bestuursdecreet).

Vermits de bewaartermijn als een essentieel element van de verwerking van persoonsgegevens moet worden beschouwd, kan het bepalen van die termijn niet zonder meer worden gedelegeerd, en al helemaal niet worden overgelaten aan een door een overheidsinstantie aangeduide verantwoordelijke die, overeenkomstig artikel III.81, § 2, tweede lid, van het Bestuursdecreet de beheersregels ‘vastlegt, opvolgt en uitvoert’.”

Zonder een decretale verankering van de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens is er bijgevolg geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden voor artikel 8 van het ontwerp, zodat deze bepaling in de huidige stand van de decreetgeving geen doorgang kan vinden.

⁵ Adv.RvS 71.656/1 van 29 juni 2022 over een voorontwerp van decreet ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie en het decreet van 7 juli 2017 tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, opmerking 4 (Parl.St. VI.Parl. 2021-22, nr. 1388/1).

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. Rekening houdend met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond voor de ontworpen regeling is opgemerkt *sub* 3.1 en 3.2, dienen onder de rubriek “Rechtsgronden” de verwijzingen naar de artikelen 20 BWHI en 4, 5°, van het decreet van 28 juni 2013 te worden geschrapt.

Artikel 2

5. Artikel 2, tweede lid, van ontwerp bepaalt dat het hoofd van de bevoegde entiteit de aangelegenheden die conform dit besluit en de uitvoeringsbepalingen ervan onder de bevoegdheid van de bevoegde entiteit vallen, kan subdelegeren aan personeelsleden van de bevoegde entiteit die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau.

Dienaangaande heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving in zijn advies 60.786/3 van 30 januari 2017⁶ opgemerkt:

“Bij artikel 20, § 1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 ‘tot regeling van de delegatie van beslissingsbevoegdheden aan de hoofden van de departementen en van de intern verzelfstandigde agentschappen’ wordt evenwel reeds aan onder meer het hoofd van het departement de mogelijkheid verleend om ‘[m]et het oog op een efficiënte en resultaatgerichte interne organisatie (...) een deel van de gedelegeerde aangelegenheden verder [te] subdelegeren aan personeelsleden van het departement of agentschap die onder zijn hiërarchisch gezag staan, tot op het meest functionele niveau’. Artikel 20, § 2, van hetzelfde besluit bepaalt dat de mogelijkheid om gedelegeerde aangelegenheden te subdelegeren kan worden beperkt door middel van de in artikel 23, § 2, van dat besluit bedoelde besluiten. Luidens artikel 21 van dat besluit wordt het besluit van de secretaris-generaal of van de administrateur-generaal waarmee de subdelegaties worden vastgesteld, in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt en wordt ervan een afschrift bezorgd aan de betrokken minister. De artikelen 23 tot 27 van dat besluit voorzien in een nadere regeling van het gebruik van die delegaties, evenals in een systeem van interne controle en in rapporteringsverplichtingen.

Artikel 2 van het ontwerp doet dan ook de vraag rijzen of de voormelde bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 toepasselijk zijn op de subdelegaties die overeenkomstig de ontworpen bepaling zouden worden toegestaan, hetgeen de rechtsgeldigheid van de eruit voortvloeiende rechtshandelingen kan aantasten.

⁶ Adv.RvS 60.786/3 van 30 januari 2017 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 10 februari 2017 ‘houdende erkenning van samenwerkingsverbanden in het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek over de sectoren en de activiteiten, vermeld in artikel 3 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Tenzij specifieke gevallen van subdelegaties worden bedoeld die volgens de stellers van het ontwerp anders moeten worden geregeld dan de regeling waarin de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 30 oktober 2015 voorzien, en waarvoor de verhouding tot die bepalingen dan ook uitdrukkelijk moet worden geregeld ('In afwijking van (...)'), is het raadzaam van de ontworpen bepaling af te zien."

Aan die opmerking wordt er thans opnieuw herinnerd.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME