



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 66.926/1
van 24 januari 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft het AGR-GPS-systeem voor burenenregelingen’

Op 17 januari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft het AGR-GPS-systeem voor burendelingen’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 23 januari 2020. De kamer was samengesteld uit Wilfried VAN VAERENBERGH, staatsraad, voorzitter, Chantal BAMPS en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 24 januari 2020.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt in de begeleidende brief bij de adviesaanvraag het verzoek om spoedbehandeling als volgt gemotiveerd:

“Het advies van de Vlaamse Toezicht Commissie werd slechts gegeven op 14 januari 2020 en vormt geen aanleiding tot bijstelling van het door de Vlaamse Regering principieel goedgekeurd ontwerp van besluit.

De voorgestelde regeling dient te worden geïmplementeerd bij aanvang van het bemestingsseizoen 2020, dat start op 15 februari 2020. Gelet op het tijdstip waarop het voormeld advies werd ontvangen en gelet op de beoogde regeling tot wijziging van de VLAREME wordt gevraagd om het advies uit te brengen conform de uitzonderingsregel van bij artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de gecoördineerde wetten.”

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (VLAREME), wat betreft het AGR-GPS-systeem voor burenenregelingen, te wijzigen. Hiertoe wordt een nieuwe definitie van “AGR-GPS-app” ingevoegd en worden de definities van het “AGR-GPS-systeem” en de “GPS-dienstverlener” vervangen (artikel 1 van het ontwerp). Daarnaast wordt een registratieregeling ingevoerd voor de aanbieders of afnemers die een burenenregeling willen uitvoeren waarvoor een AGR-GPS-systeem gebruikt moet worden (artikel 2).

4.1. Luidens de aanhef van het ontwerp wordt ervoor rechtsgrond gezocht in artikel 49 van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet). Meer specifiek bepaalt artikel 49, § 1, achtste lid, van het Mestdecreet dat de Vlaamse Regering nadere regels vaststelt en de voorwaarden bepaalt waaraan de weging, als vermeld in het eerste lid, 3°, f), en g), moet voldoen en dat ze de nadere regels kan vaststellen aangaande de wijze waarop landbouwers hun trekkende voertuigen met AGR-GPS moeten laten registreren bij de Mestbank en aangaande de wijze waarop het AGR-GPS-systeem gebruikt moet worden.

4.2. Er moet worden vastgesteld dat de ontworpen regeling niet volkomen spoort met de decretale voorschriften die met betrekking tot de burenenregeling zijn uitgewerkt.

Luidens artikel 49, § 1, tweede lid, 5°, van het Mestdecreet gebeurt het vervoer door de aanbieder of de afnemer met een trekkend voertuig waarvan hij eigenaar is en is, in geval van transport van vloeibare dierlijke mest, het trekkend voertuig in kwestie uitgerust met een AGR-GPS-systeem. In de ontworpen regeling wordt evenwel uitgegaan van de registratie van de aanbieders of afnemers, en niet van de registratie van de trekkende voertuigen.

Niettegenstaande artikel 49, § 1, achtste lid, van het Mestdecreet als rechtsgrond voor het ontworpen besluit kan fungeren in zoverre het betrekking heeft op het vaststellen van regels aangaande de wijze waarop het AGR-GPS-systeem gebruikt moet worden, vereist een correcte uitvoering van voornoemd artikel tevens het vaststellen van regels aangaande de wijze waarop landbouwers hun trekkende voertuigen met AGR-GPS moeten laten registreren.

VORMVEREISTEN

5. Het ontwerp bevat bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

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)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, 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.

Gevraagd of voornoemde raadpleging heeft plaatsgevonden, nu enkel het advies van de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens van 14 januari 2020 bij de adviesaanvraag is gevoegd, antwoordde de gemachtigde:

“Conform de beslissing van de Vlaamse Regering tot principiële goedkeuring van voorliggend ontwerp van besluit, werd met betrekking tot dit besluit het advies van de VTC werd ingewonnen. Er werd geen advies van gegevensbeschermingsautoriteit ingewonnen aangezien de Vlaamse Regering de bevoegde minister alleen heeft gemachtigd het advies van de VTC in te winnen.”

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,¹ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,² noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat

¹ *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 103-132

² Zie immers artikel 51, lid 1, van de AVG.

in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen 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.³ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in het eerste lid aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is 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.⁴ 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 moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse toezichtcommissie problematisch zou kunnen zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om desgevallend een samenwerkingsakkoord te sluiten over de wijze waarop de adviesverplichting die voortvloeit uit de in het eerste lid aangehaalde verordeningsbepalingen door de toezichthoudende autoriteiten van de federale overheid, de gemeenschappen en de gewesten kan worden vervuld,⁵ op voorwaarde dat hiermee geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheid in hoofde van de betrokken overheden gepaard gaat.

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten⁶ als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.⁷

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De verantwoording inzake de spoedeisendheid van de adviesaanvraag moet tevens in de aanhef van het ontworpen besluit worden overgenomen, overeenkomstig artikel 84, § 1, tweede lid, van de wetten op de Raad van State.

³ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1)

⁴ *Ibid.*, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

⁵ Zie in dat verband ook de meer algemene suggestie in advies 61.267/2/AV, l.c., 115-116 (opmerking 8).

⁶ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

⁷ Zie artikel 51, leden 1 tot 3, van de AVG.

Artikel 2

7. In het ontworpen artikel 9.5.3.12, § 1, van het VLAREME wordt de bevoegde minister gemachtigd om de “nadere regels” te bepalen.

Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan het toekennen van een verordenende bevoegdheid door de Vlaamse Regering aan één van haar leden, enkel toelaatbaar worden geacht in zoverre die delegatie slechts regels van bijkomstige aard of van beperkt belang betreft.

De in de voornoemde ontworpen bepaling van het VLAREME toegekende delegatie aan de bevoegde minister, waarbij de gegevens die meegedeeld moeten worden bij een aanvraag tot registratie als bedoeld in het tweede lid kunnen worden uitgebreid tot gegevens die betrekking hebben op de transportmiddelen die de betrokken aanbieder of afnemer gebruikt, beantwoordt niet aan de voornoemde criteria, temeer dergelijke regels verband houden met de registratie van de trekkende voertuigen waarin het ontwerp overeenkomstig het Mestdecreet zou moeten voorzien (zie opmerking 4.2). De delegatie kan dan ook in haar huidige vorm geen doorgang vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Wilfried VAN VAERENBERGH