



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

**Standaardadvies nr. 71/2023 van 21 maart 2023**

**Betreft: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (CO-A-2023-070)**

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),  
aanwezig: de dames Cédrine Morlière, Nathalie Raghenno, Griet Verhenneman en de heren Yves-Alexandre de Montjoye, Bart Preneel, Gert Vermeulen;

Gelet op de wet van 3 december 2017 *tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit*, met name de artikelen 23 en 26 (hierna "WOG");

Gelet op artikel 25, lid 3 WOG volgens hetwelk de beslissingen van het Kenniscentrum bij meerderheid van stemmen worden aangenomen;

Gelet op 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* (hierna "AVG");

Gelet op de wet van 30 juli 2018 *betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens* (hierna "WVG");

Gelet op de adviesaanvraag van de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw, de heer Jo Brouns, ontvangen op 14 maart 2023;

Brengt op 21 maart 2023 het volgende advies uit:

## I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. De Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw (hierna "de aanvrager"), heeft het advies van de Autoriteit gevraagd over het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (hierna "het ontwerp").

## II. REIKWIJDTE VAN HET ONDERHAVIGE ADVIES

2. Gezien het **uitzonderlijk grote aantal adviesaanvragen** dat bij de Autoriteit wordt ingediend **en bij gebrek aan voldoende personeel, is de Autoriteit momenteel niet in staat om alle adviesaanvragen die zij ontvangt, te behandelen**. Aangezien de aanvrager niet aangeeft dat het ontwerp aanleiding kan geven tot hoge risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en uit de antwoorden van de aanvrager in het formulier ook niet kan worden afgeleid dat dergelijke risico's aanwezig zijn, **verstrekt de Autoriteit hierna een algemeen advies<sup>1</sup>**.
3. In dit algemene advies wordt gewezen op de belangrijkste eisen waaraan elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt, moet voldoen. In deze omstandigheden **kan uit het onderhavige advies geenszins worden afgeleid dat het ontwerp daadwerkelijk beantwoordt aan de kwaliteitseisen op grond van de AVG**, gelezen in combinatie met de Grondwet, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna "het EVRM").

## III. TEN GRONDE

### ***A. Wat betreft de vereiste van noodzakelijkheid en evenredigheid van de gegevensverwerkingen die door het ontwerp worden geregeld***

---

<sup>1</sup> De Autoriteit dient strategische keuzes te maken, rekening houdend met haar taken uit hoofde van de AVG, de middelen waarover zij beschikt en de beginselen die in de AVG zijn vervat (zoals het beginsel van de risico-gebaseerde benadering en het beginsel van de 'verantwoordingsplicht'). Daarom onderzoekt zij de adviesaanvragen die haar op grond van artikel 23 van de WOG en/of artikel 36, lid 4, van de AVG worden voorgelegd eerst uitsluitend op basis van het formulier

Alleen in gevallen waarin de antwoorden in het formulier ernstige aanwijzingen bevatten dat het ontwerp van normatieve tekst een hoog risico inhoudt, gaat de Autoriteit over tot een systematische analyse van het ontwerp van normatieve tekst zelf en brengt zij een concreet advies uit

**In de andere gevallen – zoals in dit dossier –, en gezien de toevloed aan dossiers, gaat de Autoriteit niet over tot een analyse van de tekst van het ontwerp van normatieve tekst en geeft zij algemene richtlijnen. Het is aan de aanvrager om er in de praktijk voor te zorgen dat het ontwerp daadwerkelijk voldoet aan de kwaliteitsvereisten van de wet die door de AVG, de Grondwet, het Handvest van de grondrechten en het EVRM, worden opgelegd.**

4. De Autoriteit herinnert eraan dat elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging vormt in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het recht op bescherming van persoonsgegevens van de betrokkenen. Een dergelijke inmenging is enkel toelaatbaar als zij noodzakelijk is en evenredig met het nagestreefde gerechtvaardigde doel.
5. Ter herinnering: de verwerking van persoonsgegevens wordt als noodzakelijk beschouwd als zij de minst ingrijpende maatregel vormt om het ermee nagestreefde gerechtvaardigde doel te bereiken. De aanvrager moet daarom nagaan of er geen andere maatregelen zijn die minder ingrijpend zijn voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en waarmee het nagestreefde doel kan worden bereikt. De beoogde gegevensverwerking moet dus toelaten het nagestreefde doel te bereiken (criterium van doeltreffendheid), maar moet tevens de maatregel zijn die het minst ingrijpt in de rechten en vrijheden van de betrokkenen (criterium van noodzakelijkheid in strikte zin). Concreet betekent dit dat als het mogelijk is het beoogde doel te bereiken met een maatregel die minder ingrijpt in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer of het recht op bescherming van persoonsgegevens, de oorspronkelijk beoogde gegevensverwerking niet ingevoerd mag worden.
6. Wanneer de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens vaststaat, moet de aanvrager er zich nog van vergewissen dat de verwerking evenredig is (in strikte zin) met het beoogde doel, d.w.z. dat er een juist evenwicht moet worden gevonden tussen de verschillende belangen die op het spel staan en de rechten en vrijheden van de betrokkenen. Met andere woorden, er moet een evenwicht zijn tussen de inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens, en het doel dat met die verwerking wordt beoogt en dat daadwerkelijk kan worden bereikt. De voordelen die voortvloeien uit de gegevensverwerking in kwestie moeten dus opwegen tegen de nadelen ervan voor de betrokkenen (criterium van evenredigheid in strikte zin).
7. De Autoriteit vestigt de aandacht van de aanvrager op de verplichting ervoor te zorgen dat de verwerkingen van persoonsgegevens die door het ontwerp worden geregeld of in uitvoering van het ontwerp zullen worden geregeld, werkelijk noodzakelijk zijn en evenredig met het nagestreefde doel.

***B. Wat betreft de vereiste van voorspelbaarheid van de verwerking van persoonsgegevens***

8. Verder herinnert de Autoriteit eraan dat elke verwerking van persoonsgegevens een rechtsgrond of een rechtmatigheidsgrond moet hebben, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de AVG.

Gegevensverwerkingen die bij een normatieve maatregel zijn ingevoerd, zijn bijna altijd gebaseerd op artikel 6, lid 1, punt c) of e), van de AVG<sup>2</sup>.

9. Krachtens artikel 22 van de Grondwet, artikel 8 van het EVRM en artikel 6, lid 3, van de AVG, moet voor dergelijke verwerkingen duidelijke en nauwkeurige regelgeving gelden, waarvan de toepassing voor de betrokkenen voorspelbaar moet zijn<sup>3</sup>. Met andere woorden, de regelgeving die de gegevensverwerking regelt of waarvan de toepassing een gegevensverwerking met zich meebrengt, moet voldoen aan de vereisten van voorspelbaarheid en nauwkeurigheid, zodat bij lezing ervan, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden verricht en onder welke omstandigheden deze verwerkingen zijn toegestaan.
10. Dit betekent echter niet dat voor elke gegevensverwerking een *specifieke* norm moet gelden die uitdrukkelijk alle gegevensbeschermingskwesaties in de betrokken context regelt. In bepaalde gevallen kan de voorspelbaarheid van een verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang immers worden gewaarborgd door de norm die deze taak toekent aan de verwerkingsverantwoordelijke, en de AVG (in voorkomend geval gelezen in combinatie met andere normen die eveneens van toepassing zijn).
11. De vraag rijst dan wanneer en in welke mate een *specifiek* normatief kader noodzakelijk is. Aangezien er geen absolute regel of mathematische formule is om met zekerheid te bepalen wanneer een specifieke norm nodig is om een verwerking van persoonsgegevens te regelen die noodzakelijk is voor de vervulling van een taak van algemeen belang, en om de voorspelbaarheid ervan te waarborgen, geeft de Autoriteit hieronder richtsnoeren.
12. Artikel 6, lid 2, van de AVG bepaalt: *"De lidstaten kunnen specifiekere bepalingen handhaven of invoeren ter aanpassing van de manier waarop de regels van deze verordening met betrekking tot de verwerking met het oog op de naleving van lid 1, punten c) en e), worden toegepast; hiertoe kunnen zij een nadere omschrijving geven van specifieke voorschriften voor de verwerking en andere maatregelen om een rechtmatige en behoorlijke verwerking te waarborgen, ook voor andere specifieke verwerkingssituaties als bedoeld in hoofdstuk IX."*
13. Overweging 10 van de AVG, die betrekking heeft op artikel 6, lid 2, van de AVG, bepaalt: *"In samenhang met de algemene en horizontale wetgeving inzake gegevensbescherming ter*

---

2 Artikel 6, lid 1, van de AVG: *"De verwerking is alleen rechtmatig indien en voor zover aan ten minste een van de onderstaande voorwaarden is voldaan: ( )*

*c) de verwerking is noodzakelijk om te voldoen aan een wettelijke verplichting die op de verwerkingsverantwoordelijke rust, ( )*

*e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen, ( .)"*

<sup>3</sup> Zie ook overweging 41 van de AVG

*uitvoering van Richtlijn 95/46/EG beschikken de lidstaten over verscheidene sectorgebonden wetten op gebieden waar behoefte is aan meer specifieke bepalingen. Deze verordening biedt de lidstaten ook ruimte om eigen regels voor de toepassing vast te stellen, onder meer wat de verwerking van bijzondere persoonsgegevenscategorieën ("gevoelige gegevens) betreft. In zoverre staat deze verordening niet in de weg aan lidstatelijk recht waarin specifieke situaties op het gebied van gegevensverwerking nader worden omschreven, meer bepaald door nauwkeuriger te bepalen in welke gevallen verwerking van persoonsgegevens rechtmatig geschiedt." (onderstreept door de Autoriteit)*

14. Bovendien verwijst de AVG ook meermaals naar het nationale recht, hetzij om een specifiek kader voor bepaalde verwerkingen van persoonsgegevens te eisen, hetzij om het treffen van passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkenen, op te leggen<sup>4</sup>.
15. De Autoriteit stelt met name drie situaties vast waarin een nationale norm de verwerking van persoonsgegevens specifiek moet regelen:
  - wanneer het nodig is de voorspelbaarheid van een verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk is voor de vervulling van een publieke taak, beter te waarborgen dan door louter te verwijzen naar de formulering van de norm waarbij de publieke taak wordt toegekend, en specifieke waarborgen moeten worden geboden om de rechten en vrijheden van de betrokkenen te beschermen;
  - wanneer het noodzakelijk is het bindende karakter van een wettelijke verplichting tot verwerking van persoonsgegevens te verzekeren (artikel 6, lid 1, punt c), van de AVG). In dat verband wijst de Autoriteit erop dat de norm die de wettelijke verplichting oplegt, enerzijds het concrete doel moet specificeren waarvoor de verplichte gegevensverwerking moet worden uitgevoerd, en anderzijds duidelijk en nauwkeurig moet zijn, zodat de verwerkingsverantwoordelijke in principe geen beoordelingsmarge heeft met betrekking tot de manier waarop de verwerking van persoonsgegevens die nodig is om aan zijn wettelijke verplichting te voldoen, wordt uitgevoerd<sup>5</sup>;

<sup>4</sup> Dat is bijvoorbeeld het geval voor verwerkingen betreffende bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG (gegevens over ras, gegevens over gezondheid, ...) die nodig zijn voor de uitvoering van de verplichtingen van verwerkingsverantwoordelijken op het gebied van arbeidsrecht, of voor verwerkingen betreffende deze gegevens die nodig zijn om redenen van zwaarwegend algemeen belang

<sup>5</sup> Groep Artikel 29, advies 06/2014 van over het begrip "gerechtvaardigd belang van de voor de verwerking verantwoordelijke" in artikel 7 van Richtlijn 95/46/EG, blz. 22 De Autoriteit herinnert eraan dat, ondanks een dergelijk gebrek aan beoordelingsmarge, het hoe dan ook aan de verwerkingsverantwoordelijke is om ervoor te zorgen dat de betrokken verwerking in overeenstemming is met de verplichting in kwestie en met de AVG

- wanneer de AVG of de WVG de vaststelling van een dergelijke specifieke norm voor de verwerking van persoonsgegevens oplegt, om bijvoorbeeld te voorzien in specifieke beschermingsmaatregelen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen<sup>6</sup>.
16. In deze context, ook al vormt elke verwerking van persoonsgegevens een inmenging in het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en op bescherming van persoonsgegevens, toch moet niet elke verwerking (en dus elke inmenging in het recht op privacy) noodzakelijkerwijs specifiek geregeld worden door een norm van nationaal recht, bijvoorbeeld door een *specifiek* hoofdstuk dat aan de verwerking van persoonsgegevens is gewijd. Voor gegevensverwerkingen die noodzakelijk zijn voor de vervulling van een taak van algemeen belang, merkt de Autoriteit op dat, voor zover de publieke taken (waarvoor de verwerking van persoonsgegevens nodig is) door de wetgever op zodanige wijze zijn omschreven en afgebakend dat de doeleinden van deze verwerkingen als welbepaald en uitdrukkelijk kunnen worden beschouwd en men zich niet in een van de hierboven beschreven situaties bevindt, het niet systematisch nodig is een *specifiek* kader voor deze gegevensverwerkingen te bieden. Onder deze voorwaarde kan de AVG immers in bepaalde gevallen volstaan om de genoemde gegevensverwerkingen te regelen, met name wanneer er geen specifiek risico voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen bestaat.
17. De Autoriteit verzoekt de aanvrager derhalve om ervoor te zorgen dat het ontwerp voldoet aan de vereiste van voorspelbaarheid, zodat bij de lezing ervan, eventueel in combinatie met de lezing van het relevante normatieve kader, de betrokkenen duidelijk kunnen begrijpen welke verwerkingen met hun gegevens zullen worden uitgevoerd en onder welke omstandigheden die verwerkingen zijn toegestaan.



Voor het Kenniscentrum,  
Cédrine Morlière, Directeur



<sup>6</sup> Wanneer bijvoorbeeld een verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG of artikel 10 van de WVG via normatieve weg moet worden geregeld, en in dat verband in passende en specifieke maatregelen ter bescherming van de grondrechten en de belangen van de betrokkenen (artikel 9, lid 2, punt g), van de AVG, artikel 10 van de WVG) moet worden voorzien, of wanneer het recht van het publiek op toegang tot officiële documenten en het recht op bescherming van persoonsgegevens met elkaar in overeenstemming moeten worden gebracht (artikel 86 van de AVG)...



**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van  
persoonsgegevens**

**Advies wetgeving VTC nr. 2023/034 van 21 maart 2023**

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid
roepnaam	(besluit subsidies rechtstreekse betalingen)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 7 maart 2023

De Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "de VTC");

Gelet op het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer (hierna: "het e-govdecreet"), inzonderheid artikel 10/4, §1;

Gelet op de 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 (hierna AVG), inzonderheid artikel 36, 4, artikel 57, 1, c) en artikel 58, 3;

Gelet op de wet van 30 juli 2018 betreffende de bescherming van natuurlijke personen met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens (hierna "WVG");

Gelet op het verzoek om advies van de heer Jo Brouns, Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw van 8 maart 2023, ontvangen door de VTC op 15 maart 2023;

Gelet op de behandeling op de zitting van 21 maart 2023 en de beslissing om het dossier af te werken in een schriftelijke procedure;

Brengt op 21 maart 2023 het volgend advies uit:

**I. VOORWERP VAN DE ADVIESAANVRAAG**

1. De Vlaamse minister bevoegd voor Landbouw (hierna "de adviesvrager") verzocht om het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie (hierna "VTC") over een ontwerp van besluit *tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid* (hierna "het Ontwerp"), zonder aanduiding van specifieke artikelen.

- 2 Aangezien de adviesbevoegdheid van de VTC op grond van artikel 10/4, § 1 van het e-govdecreet betrekking heeft op de verwerkingen van persoonsgegevens, is haar adviesverlening hiertoe beperkt

### Context

- 3 Met ingang van 1 januari 2023 is het nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van toepassing. Het Ontwerp beoogt de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid te regelen.

- 4 Het nieuwe Europese rechtskader bestaat uit de volgende basisverordeningen en de gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen ervan

- verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr 1305/2013 en (EU) nr 1307/2013, hierna verordening (EU) 2021/2115 te noemen,
- verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr 1306/2013,
- gedelegeerde verordening (EU) 2022/126 van de Commissie van 7 december 2021 tot aanvulling van Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad met aanvullende eisen voor bepaalde interventietypes die de lidstaten in het kader van die verordening in hun strategisch GLB-plan voor de periode 2023-2027 uitwerken, alsmede regels voor het aandeel in het kader van norm 1 inzake een goede landbouw- en milieuconditie (GLMC),
- gedelegeerde verordening (EU) 2022/1172 gedelegeerde Verordening (EU) 2022/1172 van de Commissie van 4 mei 2022 tot aanvulling van Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en de toepassing en berekening van administratieve conditionaliteitssancties,
- uitvoeringsverordening (EU) 2022/1173 van de Commissie van 31 mei 2022 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen voor Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft het geïntegreerd beheers- en controlesysteem in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

- 5 De volgende bepaling van het Ontwerp heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens

#### *Hoofdstuk 9 Verwerking van persoonsgegevens*

**Art. 98** *De bevoegde entiteit is de verwerkingsverantwoordelijke, 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), voor alle verwerkingen van persoonsgegevens, vermeld in dit besluit en haar uitvoeringsbesluiten*

*Van de volgende categorieën betrokkenen kunnen persoonsgegevens worden verwerkt*

- 1° *de begunstigen van de rechtstreekse betalingen die worden toegekend op basis van dit besluit en de uitvoeringsbesluiten ervan,*
- 2° *de personen die de begunstigen, vermeld in punt 1°, kunnen vertegenwoordigen in het e-loket van de bevoegde entiteit*



*De volgende gegevens die direct of indirect gekoppeld zijn aan persoonsgegevens van de categorieën betrokkenen, vermeld in het tweede lid, kunnen voor de uitvoering van dit besluit en de uitvoeringsbesluiten ervan worden verwerkt*

- 1° *identificatiegegevens,*
- 2° *contactgegevens,*
- 3° *financiële gegevens,*
- 4° *btw-gegevens,*
- 5° *gegevens over vorming en onderwijs,*
- 6° *perceelsgegevens,*
- 7° *diergegevens,*
- 8° *lidmaatschappen in ondernemingen*

*De persoonsgegevens, vermeld in het derde lid, worden verwerkt op basis van de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen, vermeld in artikel 6, lid 1, e), van de voormelde verordening*

*De persoonsgegevens, vermeld in het derde lid, worden verwerkt voor de volgende doelstellingen*

- 1° *de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid,*
- 2° *het verlenen van rechtstreekse betalingen aan landbouwers*

## **II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG**

### **1. Voorafgaande toelichting**

- 6 De VTC stelt vast dat de **personen** van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn de begunstigden van de rechtstreekse betalingen die worden toegekend op basis van dit besluit en de uitvoeringsbesluiten ervan en de personen die de begunstigden, kunnen vertegenwoordigen in het e-loket van de bevoegde entiteit,

en dat het minstens de volgende **gegevens** betreft identificatiegegevens, contactgegevens, financiële gegevens, btw-gegevens, gegevens over vorming en onderwijs, perceelsgegevens, diergegevens, lidmaatschappen in ondernemingen

- 7 Het betreft informatie over natuurlijke personen met onder meer identificatiegegevens en dus gaat het om de verwerking van informatie over geïdentificeerde natuurlijke personen, zijnde persoonsgegevens zoals bedoeld in de AVG. De VTC gaat daarom na in hoeverre het Ontwerp en de bestaande decreten in lijn liggen met de principes van het gegevensbeschermingsrecht

### **2. Kwaliteit van de regelgevende grondslag**

- 8 De wettelijke basis van het Ontwerp is het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid, meer bepaald artikel 4, 1°, a), dat luidt als volgt

#### *Artikel 4*

*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*  
*1° alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de Europese en andere internationale akten die het Europese en internationale landbouw- en visserijbeleid vorm geven, en die*  
*a) de garantie en de verdeling regelen van het inkomen van de actoren die actief zijn in de landbouwsector,*

9 Volgende **bepaling** is relevant voor wat de verwerking van persoonsgegevens betreft

Artikel 7

( )

*§ 4 Als bij de uitwisseling van de gegevens, vermeld in artikel 6 en in dit artikel, persoonsgegevens elektronisch worden uitgewisseld, kan dit slechts met toepassing van de regelgeving inzake de bescherming van natuurlijke personen bij de verwerking van persoonsgegevens die van toepassing is bij de mededeling van persoonsgegevens, zoals ze in voorkomend geval op federaal of Vlaams niveau verder is of wordt gespecificeerd*

10 Het komt de stellers van het Ontwerp toe om erover te waken dat – en dit ook voor de bestaande wet- en regelgeving – elke verwerking die in onderhavige context zal plaatsvinden een rechtvaardigingsgrond vindt in artikel 6 AVG

11 Het Ontwerp vermeldt expliciet op grond van welke rechtvaardigingsgrond in de AVG de verwerking van persoonsgegevens zal plaatsvinden, met name artikel 6, lid 1, e), AVG, hetzij een taak van algemeen belang De VTC sluit zich daarbij aan

12 Een loutere verwijzing naar de tekst van de AVG volstaat evenwel niet Wat de verwijzing naar punt e) betreft, moet verduidelijkt worden welke taak van algemeen belang of openbaar gezag bedoeld wordt De VTC vraagt dat dit in de nota verduidelijkt wordt

13 De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM<sup>1</sup>, artikel 7 van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie samengelezen met artikel 52.1 van het Handvest en artikel 22 van de Grondwet moet worden voorgeschreven in een 'voldoende precieze wettelijke bepaling' die beantwoordt aan een dwingende maatschappelijke behoefte en evenredig is met de nagestreefde doelstelling In een dergelijke precieze wettelijke bepaling moeten de essentiële elementen<sup>2</sup> van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn <sup>3</sup>

14 Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG<sup>4</sup>, die niet zozeer betrekking hebben op het privé-leven, maar eerder enkel op de bescherming van persoonsgegevens, moet het doeleinde voldoende duidelijk blijken uit de taak van algemeen belang of voor de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is verleend door unierecht of lidstatelijk recht Andere elementen van de verwerking die al duidelijk (eventueel impliciet) blijken uit de bestaande wetgeving moeten niet per se herhaald worden De VTC vindt het niettemin een

---

<sup>1</sup> Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

<sup>2</sup> Artikel 6, AVG vermeldt de volgende elementen

- het doel van de verwerking,
- de types of categorieën van te verwerken persoonsgegevens, Deze gegevens moeten bovendien beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt („minimale gegevensverwerking”),
- de betrokkenen,
- de entiteiten waaraan en doeleinden waarvoor de persoonsgegevens mogen worden verstrekt,
- de opslagperioden,
- de aanduiding van de verwerkingsverantwoordelijke(n)

<sup>3</sup> EHRM, arrest *Rotaru c. Roumania*, 4 mei 2000, GWH 23 april 2015, arrest nr 44/2015, 63, GWH 5 oktober 2017, arrest nr 100/2017, 17, GWH 15 maart 2018, arrest nr 29/2018, 26, GWH 14 januari 2021, arrest nr 2/2021, overw. B.22.1.e.e., GWH 18 november 2021, arrest nr 158/2021, overw. B.6, GWH 9 december 2021, B.53.1-B.53.2, R.v.St., adv. 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet *betreffende maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie*, Parl. St. Kamer, 2020-2021, doc. nr 551951/001, 94-98, SCHRAM, F., *Privacy & persoonsgegevens Handboek*, Brussel, Politeia, 2019, 75-98, 111-116, DEGRAVE, E., "L'é-gouvernement et la protection de la vie privée – Légalité, transparence et contrôle", Collection du CRIDS, Larcier, Brussel, 2014, p. 161 e.v.

<sup>4</sup> "e) de verwerking is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang of van een taak in het kader van de uitoefening van het openbaar gezag dat aan de verwerkingsverantwoordelijke is opgedragen."

goede praktijk om dat wel te doen om een uniform kader te creëren waarop verschillende uitvoeringsbesluiten kunnen steunen. Bovendien maakt dit het veel gemakkelijker om de verwerkingen van persoonsgegevens te toetsen aan de AVG, zowel voor de toezichthouder als voor de betrokkenen. Er is dus een onderscheid te maken tussen de legaliteitstoets (eisen waaraan de wettelijke basis moet voldoen om geldig te zijn) en de conformiteitstoets aan de AVG.

15. Aangezien met de vermelding van de essentiële elementen ook minstens gedeeltelijk tegemoetgekomen wordt aan artikel 5, 1, a), AVG, dat bepaalt dat persoonsgegevens moeten worden verwerkt op een wijze die ten aanzien van de betrokkene behoorlijk en transparant is, zal het ontbreken van deze elementen zwaardere transparantiemaatregelen vragen. Er zal immers niet naar wetgeving waarin de verwerking uitdrukkelijk geregeld is, kunnen verwezen worden.
16. De opstellers van de wettelijke en reglementaire teksten zullen moeten inschatten of de beoogde verwerking een meer uitgewerkte rechtsgrond nodig heeft. Daarbij moet in eerste instantie gekeken worden naar de graad van inmenging van de overheid in het privé-leven.

### 3. Doelbinding

17. Persoonsgegevens moeten voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden worden verzameld en mogen vervolgens niet verder op een met die doeleinden onverenigbare wijze worden verwerkt (artikel 5, 1, b), AVG).
18. De volgende doeleinden worden in het Ontwerp vermeld: de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het verlenen van rechtstreekse betalingen aan landbouwers.
19. Het doeleinde "uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid" lijkt wel erg ruim geformuleerd. De VTC beveelt aan om dit preciezer af te bakenen en te verduidelijken in de nota.

### 4. Verantwoordelijkheid

20. Artikel 4.7) AVG bepaalt dat voor de verwerkingen waarvan de regelgeving het doel en de middelen vastlegt, de **verwerkingsverantwoordelijke** diegene is die daarin als dusdanig wordt aangewezen.
21. Het Ontwerp duidt de bevoegde entiteit, met name het Departement Landbouw en Visserij, aan als verwerkingsverantwoordelijke.
22. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moeten nagaan of het uitvoeren van een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling (GEB - artikel 35 AVG)<sup>5</sup> voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.

---

<sup>5</sup> Voor meer uitleg over en model van GEB, zie:

- <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-dpia>

- Info op website van de federale Gegevensbeschermingsautoriteit:

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/professioneel/avg/effectbeoordeling-geb>

- Aanbeveling CBPL nr. 01/2018 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

- Richtlijnen Groep 29 (WP 248) (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/handleiding-gegevensbeschermingseffectbeoordeling.pdf>)

23. De VTC meent alvast dat het uitvoeren van een GEB verplicht zal zijn gelet op **de lijst van de VTC**<sup>6</sup> met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG.

24. De VTC verwijst in dit kader naar het punt:

*3) wanneer er op systematische wijze bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG, evenals persoonsgegevens met betrekking tot strafrechtelijke veroordelingen of strafbare feiten zoals omschreven in artikel 10 van de AVG of gegevens van zeer persoonlijke aard (zoals financiële gegevens en gegevens over inkomen en vermogen, werkloosheid, betrokkenheid van jeugdzorg of maatschappelijk werk, gegevens omtrent huishoudelijke en privé-activiteiten, locatiegegevens) worden uitgewisseld tussen meerdere verwerkingsverantwoordelijken. GEVOELIGE GEGEVENS [criteria 4 en 5];*

25. De VTC wijst erop dat een GEB aan de VTC kan worden voorgelegd voor advies. Bij een hoog risico is de consultatie van de VTC verplicht<sup>7</sup>.

## 5. Minimale gegevensverwerking

26. Conform artikel 5.1, c), AVG, moeten de persoonsgegevens toereikend, ter zake dienend en beperkt zijn tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt.

27. De **categorieën betrokkenen** zijn:

- de begunstigden van de rechtstreekse betalingen die worden toegekend op basis van dit besluit en de uitvoeringsbesluiten ervan;
- de personen die de begunstigden kunnen vertegenwoordigen in het e-loket van de bevoegde entiteit.

en de **categorieën gegevens** zijn:

- identificatiegegevens;
- contactgegevens;
- financiële gegevens;
- btw-gegevens;
- gegevens over vorming en onderwijs;
- perceelsgegevens;
- diergegevens;
- lidmaatschappen in ondernemingen.

28. Wat de **ontvangers** betreft: het Departement Landbouw en Visserij.

29. In het Ontwerp wordt specifiek de **mededeling** geregeld van gegevens, met name aan de Minister. Er zal rekening moeten gehouden worden met artikel 8 van het Vlaams e-govdecreet van 18 juli 2008, dat aan Vlaamse instanties de verplichting oplegt om protocollen af te sluiten voor de mededeling van persoonsgegevens aan andere overheden.

---

<sup>6</sup> Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanneame van de lijst met verwerkingen waarvoor een Gegevensbeschermingseffectbeoordeling dient te worden uitgevoerd conform artikel 35.4 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming door Vlaamse bestuursinstanties  
[https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC\\_O\\_2020\\_01\\_DPIA\\_lijsten\\_v1\\_voor\\_web.pdf](https://overheid.vlaanderen.be/sites/default/files/media/VTC/VTC_O_2020_01_DPIA_lijsten_v1_voor_web.pdf)

<sup>7</sup> Artikel 36, AVG bepaalt dit als volgt: "Wanneer uit een gegevensbeschermingseffectbeoordeling krachtens artikel 35 blijkt dat de verwerking een hoog risico zou opleveren indien de verwerkingsverantwoordelijke geen maatregelen neemt om het risico te beperken, raadpleegt de verwerkingsverantwoordelijke voorafgaand aan de verwerking de toezichthoudende autoriteit."

- 30 De VTC wijst op de mededeling van persoonsgegevens die zal gebeuren in het kader van de subsidiedatabank van het Departement Financiën en Begroting. Een adviesvraag over deze databank werd al aan de VTC voorgelegd (VTC/A/W/2021/43)
- 31 De VTC wijst erop dat optioneel advies aan haar kan gevraagd worden over een ontwerpprotocol
- 32 De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking
- 33 Krachtens artikel 5 1, e) AVG mogen persoonsgegevens niet langer worden bewaard, in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren, dan noodzakelijk voor de verwezenlijking van de doeleinden waarvoor zij worden verwerkt
- 34 Wat de **bewaartermijn** betreft, merkt de VTC op dat die niet vastgelegd wordt. Het moet evenwel duidelijk zijn hoelang het Departement Landbouw en Visserij de betrokken persoonsgegevens mag bijhouden. Hiervoor moet enerzijds gekeken worden naar de eventueel toepasselijke archiefwetgeving en anderzijds dient een proportionaliteitsafweging te worden gemaakt
- 35 In het licht van artikel 6 3 van de AVG, adviseert de VTC om in het Ontwerp de maximale bewaartermijn(en) van de met het oog op de onderscheiden doeleinden voor deze verwerking van persoonsgegevens te voorzien, of toch minstens criteria op te nemen die toelaten deze bewaartermijn(en) te bepalen

## 6. Juistheid

- 36 Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG)
- 37 Het Ontwerp bevat geen bepalingen hierover. De VTC beveelt aan dat de verwerkingsverantwoordelijke hiertoe de nodige maatregelen neemt

## 7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

- 38 Artikel 12 AVG bepaalt dat de verwerkingsverantwoordelijke passende maatregelen neemt opdat de betrokkene de in de artikelen 13 en 14, AVG bedoelde informatie en de in de artikelen 15 tot en met 22 en artikel 34, AVG bedoelde communicatie in verband met de verwerking in een beknopte, transparante, begrijpelijke en gemakkelijk toegankelijke vorm en in duidelijke en eenvoudige taal ontvangt
- 39 De VTC is van oordeel dat het aanbevolen is om het Ontwerp aan te vullen met de verplichting om de **vermeldingen** zoals bedoeld in randnummer 38, op te nemen in de communicatie met de burger zodat de betrokkenen goed geïnformeerd worden over de verwerking van hun persoonsgegevens en het voor de betrokkenen duidelijk is wat hun rechten zijn en tot wie zij zich moeten richten voor de uitoefening van hun rechten

## 8. Beveiligingsmaatregelen

- 40 Artikel 32 AVG verplicht de verwerkingsverantwoordelijke om gepaste technische en organisatorische maatregelen te treffen die nodig zijn voor de bescherming van de persoonsgegevens. Deze maatregelen moeten een passend beveiligingsniveau verzekeren rekening houdend, enerzijds, met de stand van de techniek ter zake en de kosten voor het toepassen van de maatregelen en, anderzijds, met de aard van de te beveiligen gegevens en de potentiële risico's
- 41 De VTC wijst erop dat aangezien de gegevens mogelijk delicate gegevens betreft een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid

42. Artikel 32, AVG wijst op een aantal voorbeeldmaatregelen om, waar passend, een op het risico afgestemd beveiligingsniveau te waarborgen:
- de pseudonimisering en versleuteling van persoonsgegevens;
  - het vermogen om op permanente basis de vertrouwelijkheid, integriteit, beschikbaarheid en veerkracht van de verwerkingssystemen te garanderen;
  - het vermogen om bij een fysiek of technisch incident de beschikbaarheid van en de toegang tot de persoonsgegevens tijdig te herstellen;
  - een procedure voor het op gezette tijdstippen testen, beoordelen en evalueren van de doeltreffendheid van de technische en organisatorische maatregelen ter beveiliging van de verwerking.
43. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling<sup>8</sup> ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen<sup>9</sup> die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer<sup>10</sup> en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichhouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom<sup>11</sup>.
44. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover<sup>12</sup>.

### III. BESLUIT

45. De VTC is van oordeel dat het voorgelegde voorontwerp voldoende waarborgen zou kunnen bieden wat de bescherming van de persoonsgegevens van de betrokkenen betreft, op voorwaarde dat daarin volgende elementen bijkomend worden geïmplementeerd, inzonderheid:
- verduidelijken op welke taak van algemeen belang het Ontwerp betrekking heeft (luik 2);
  - het doeleinde "uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid" preciezer afbakenen en verduidelijken in de nota (luik 3);
  - een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling uitvoeren (luik 4);
  - de bewaartermijn, minstens criteria die toelaten om de maximale bewaartermijn te bepalen, opnemen in het Ontwerp en deze verantwoorden (luik 5);
  - de nodige maatregelen nemen voor de juistheid van de gegevens (luik 6);
  - de transparantiemaatregelen uitwerken (luik 7).

Hans Graux,  
Voorzitter VTC

Getekend door: Hans Graux (Signature)  
Getekend op: 2023-04-05 11:07:54 +02:00  
Reden: Ik keur dit document goed



<sup>8</sup> Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2013.pdf>)

<sup>9</sup> Referentiemaatregelen CBPL voor de beveiliging van elke verwerking van persoonsgegevens, Versie 1.0 (<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/nota-inzake-de-beveiliging-van-persoonsgegevens.pdf>)

<sup>10</sup> Zie ook Aanbeveling CBPL nr. 01/2008

(<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/publications/aanbeveling-nr.-01-2008.pdf>)

Verschillende instanties kunnen hiervoor aangepaste technologische oplossingen bieden (zoals bijvoorbeeld de Kruispuntbank van de Sociale zekerheid).

<sup>11</sup> *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

<sup>12</sup> <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 73.205/1

van 7 april 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’

Op 8 maart 2023 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 ‘tot vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 28 maart 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 7 april 2023

\*



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. Met ingang van 1 januari 2023 is het nieuw Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van toepassing. Het nieuwe Europese rechtskader bestaat uit verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021<sup>1</sup> en verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021<sup>2</sup>, en de gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen ervan<sup>3</sup>. In het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt van deze teksten toepassing gemaakt, wat de regeling van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid betreft.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp (artikelen 1 tot 12) bevat een aantal algemene bepalingen die bestaan uit een reeks definities en voorschriften met betrekking tot het uitwisselen van berichten en de aangifte via een verzamelaanvraag. Tevens worden erin de voorwaarden beschreven waaraan moet worden voldaan om als “actieve landbouwer” te kunnen worden beschouwd. Ook is in dat hoofdstuk een regeling betreffende de subsidiabiliteit van gronden opgenomen. In hoofdstuk 2 (artikelen 13 tot 42) komen de ontkoppelde rechtstreekse betalingen aan bod onder de vorm van een basisinkomenssteun, een herverdelende inkomenssteun en een aanvullende inkomenssteun voor jonge landbouwers. Aan actieve landbouwers met een actief beslag voor runderen kan een gekoppelde inkomenssteun worden toegekend, waarvan de regeling het voorwerp uitmaakt van hoofdstuk 3 (artikelen 43 tot 48). In hoofdstuk 4 van het ontwerp (artikelen 49 tot 69) wordt de conditionaliteit geregeld die, benevens uit de uit het Unierecht voortvloeiende beheerseisen, bestaat uit de normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond, de zogeheten “GLMC-normen”, waaraan landbouwers moeten voldoen. In het betrokken hoofdstuk wordt nadere invulling gegeven aan diverse van die GLMC-normen.

---

<sup>1</sup> Verordening (EU) 2021/2115 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 ‘tot vaststelling van voorschriften inzake steun voor de strategische plannen die de lidstaten in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid opstellen (strategische GLB-plannen) en die uit het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) worden gefinancierd, en tot intrekking van Verordeningen (EU) nr. 1305/2013 en (EU) nr. 1307/2013’

<sup>2</sup> Verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021 ‘inzake de financiering, het beheer en de monitoring van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en tot intrekking van Verordening (EU) nr. 1306/2013’

<sup>3</sup> Overeenkomstig artikel 1 van verordening 2021/2115 treden het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling (Elfpo) in de lidstaten op door middel van strategische plannen voor gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB-plannen). De lidstaten dienen hun voorstellen van GLB-plan in bij de Europese Commissie, die deze moet goedkeuren. Het strategisch GLB-plan evenals het uitvoeringsbesluit van de Commissie van 5 december 2022 ‘tot goedkeuring van het strategisch GLB-plan 2023-2027 van België, Vlaanderen, voor steun van de Unie uit het Europees Landbouwgarantiefonds en het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’ werden door de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving meegedeeld.

De in hoofdstuk 5 (artikelen 70 tot 74) opgenomen regels betreffende het geïntegreerd beheers- en controlesysteem hebben betrekking op onder meer de werking van de verzamelaanvraag, terwijl de landbouwer gebruik kan maken van het in hoofdstuk 6 (artikelen 75 tot 79) geregelde e-loket om via elektronische weg aan bepaalde van zijn administratieve verplichtingen te voldoen. De controles, sancties en de opvolging via monitoring vormen het voorwerp van de bepalingen van hoofdstuk 7 (artikelen 80 tot 96). In hoofdstuk 8 (artikel 97) wordt een bezwaarprocedure ingesteld en in hoofdstuk 9 (artikel 98) zijn regels opgenomen betreffende de verwerking van persoonsgegevens. Hoofdstuk 10 (artikelen 99 tot 102) bevat een aantal slotbepalingen.

Aan het ontworpen besluit wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 januari 2023, met uitzondering van artikel 4, § 2, eerste lid, 5°, waarvan de inwerkingtreding door de minister wordt bepaald (artikel 101) <sup>4</sup>

### BEVOEGDHEID

3. Om betalingsrechten te activeren, wordt onder meer rekening gehouden met de ligging van de percelen. Het gaat om percelen die in het Vlaamse Gewest zijn gelegen, maar in sommige gevallen ook op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest. <sup>5</sup>

In artikel 4 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’, zoals vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 28 mei 2009, wordt onder meer bepaald dat het Vlaamse Gewest aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest administratieve ondersteuning verleent voor het beheer en de controle van dossiers volgens bepalingen vastgesteld in wederzijds overleg betreffende onder andere “de rechtstreekse steun en het productiebeheer”. Tevens wordt bepaald dat, zolang het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet over een eigen erkend betaalorgaan beschikt voor de betrokken aangelegenheid, het betaalorgaan van het Vlaamse Gewest alle opdrachten van een betaalorgaan uitvoert, waaronder het toekennen en het uitbetalen van de steun en het terugvorderen van onverschuldigde bedragen, voor alle landbouwers van wie het correspondentieadres of alle productie-eenheden op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gelegen zijn.

---

<sup>4</sup> In artikel 4, § 2, eerste lid, 5°, van het ontwerp, wordt één van de voorwaarden vermeld waaraan de landbouwer moet voldoen om te worden beschouwd als “actieve landbouwer”. Die voorwaarde luidt: “binnen de landbouwer is er minstens één bedrijfshoofd, zaakvoerder, lid, vennoot of bestuurder dat of die geen rustpensioen ontvangt”. Het is naar het zeggen van de gemachtigde “om praktische redenen ( . ) niet mogelijk om deze voorwaarde dit jaar al te laten ingaan”

<sup>5</sup> Zie de artikelen 24, eerste lid, 30, eerste lid, 43, eerste lid, en 45, eerste lid, van het ontwerp

In het advies dat de afdeling Wetgeving verleende bij het voorontwerp van decreet tot instemming met het wijzigende samenwerkingsakkoord van 28 mei 2009<sup>6</sup>, werd verwezen naar het advies dat werd gegeven bij een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden’<sup>7</sup>. De afdeling Wetgeving merkte daarin het volgende op met betrekking tot artikel 4 van het voornoemde samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004:

“7.3. Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en geenszins als een afwijking van dat beginsel<sup>8</sup>. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken<sup>9</sup>.

Het sluiten van een samenwerkingsakkoord mag er daarentegen niet toe leiden dat de Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een bevoegdheid die hem door de Grondwet of door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is toegewezen. Een samenwerkingsakkoord mag met andere woorden geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden<sup>10</sup>.

7.4. Te dezen moet worden vastgesteld dat de regeling opgenomen in voornoemd artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 niet kan worden betrokken op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, noch op het gezamenlijk oprichten en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, noch op het gemeenschappelijk ontwikkelen van initiatieven, doch integendeel moet worden aangemerkt als een overdracht van de uitoefening van een onderdeel van een eigen bevoegdheid van het ene gewest naar het andere gewest, in dit geval van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest naar het Vlaamse en het Waalse Gewest.

Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is derhalve niet in overeenstemming met het beginsel van de exclusieve bevoegdheidsuitoefening en met artikel 92*bis* van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen van toepassing is verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest

---

<sup>6</sup> Adv RvS 45 556/VR van 15 december 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 11 december 2009 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 met betrekking tot de uitoefening van de geëgionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij’, opmerking 4 (*Parl St* VI Parl 2009, nr 108/1)

<sup>7</sup> Adv RyS 43 936/3 van 15 januari 2008 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden’

<sup>8</sup> Voetnoot 7 uit het geciteerde advies Grondwettelijk Hof, nr 17/94, 3 maart 1994, B 5.2, met een verwijzing naar de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Parl St*, Kamer, B Z 1988, nr 516/1, p 30), en de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F) voor de Senaatscommissie (*Parl St*, Senaat, B Z 1988, nr 405/2, p 7)

<sup>9</sup> Voetnoot 8 uit het geciteerde advies Rdpl de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F), *Parl St*, Senaat, B Z 1988, nr 405/2, p 47

<sup>10</sup> Voetnoot 9 uit het geciteerde advies Advies 18 638/VR van 13 juli 1988 over een ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl St*, Kamer, B Z 1988, nr 516/1, p (32), 52 In dezelfde zin Grondwettelijk Hof, nr 17/94, 3 maart 1994, B 5.3

Aangezien, onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt betreffende de bevoegdheid, de regeling opgenomen in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 bezwendend is voor het Vlaamse en het Waalse Gewest, en bovendien zou kunnen worden aangenomen dat voornoemd artikel 4, gelet op de draagwijdte ervan, een aangelegenheid betreft die in beginsel bij ordonnantie en bij decreet dient te worden geregeld, kan het samenwerkingsakkoord, overeenkomstig voornoemd artikel 92*bis*, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hoe dan ook eerst gevolg hebben nadat het de instemming heeft verkregen van de betrokken wetgevers. Geen van de bij het samenwerkingsakkoord betrokken gewesten heeft bij ordonnantie of bij decreet instemming ermee verleend. De in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 opgenomen regeling kan bijgevolg thans hoe dan ook geen gevolg hebben.

7.5 De bepalingen van het ontwerp waarmee beoogd wordt uitvoering te geven aan artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 dienen dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten (artikel 1, 3/, en sommige onderdelen van de artikelen 3, 5*bis*, 12 en 14 van het ontwerp). In de plaats daarvan dient in een regeling te worden voorzien waarbij de aan een instantie van het Vlaamse Gewest verleende bevoegdheden op het vlak van beheer en controle worden verleend aan een eigen dienst of instelling van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.”

Het wijzigende samenwerkingsakkoord van 28 mei 2009 heeft weliswaar de instemming verkregen van de bevoegde wetgevers, maar artikel 4 van het samenwerkingsakkoord blijft problematisch op het vlak van het beginsel van de exclusieve bevoegdheidsverdeling, zodat het bezwaar dat op dat punt door de afdeling Wetgeving in advies 45 556/VR van 15 december 2008 werd opgeworpen, nog steeds bestaat en tot dezelfde conclusie moet leiden als die waartoe de afdeling Wetgeving onder randnummer 7.5 van het aangehaalde advies 43.936/3 is gekomen.

### RECHTSGROND

4.1 Onder voorbehoud van hetgeen onder de randnummers 4.2 en 4.3 wordt opgemerkt, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ waaraan wordt gerefereerd in de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp.

4.2 Luidens artikel 81 van het ontwerp is de bevoegde entiteit verantwoordelijk voor de coördinatie en de uitvoering van de in die bepaling omschreven controles. Daarbij wordt bepaald dat de bevoegde entiteit kan rekening houden met vaststellingen die andere bevoegde autoriteiten gedaan hebben bij de uitoefening van de opdrachten die hun wettelijk toegewezen zijn. De bevoegde entiteit kan de uitvoering van de controles overdragen aan derden.

Indien het de bedoeling is om met deze bepaling uitvoering te geven aan artikel 44, tweede lid, van het voornoemde decreet van 28 juni 2013,<sup>11</sup> kan daarvoor rechtsgrond worden gevonden in de betrokken decretale bepaling, met dien verstande dat alsdan in de tekst van het ontwerp ter wille van de duidelijkheid het best wordt geëxpliciteerd dat erin toezichtsbevoegdheden

---

<sup>11</sup> In artikel 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, ter uitvoering van artikel 44, eerste lid, de specifieke toezichtsoverdracht van de verschillende toezichthouders nader te bepalen

worden beoogd in de zin van het voornoemde artikel 44, tweede lid, van het decreet. In dat geval dient er bij de omschrijving van de bevoegdheden van de toezichtsambtenaren wel rekening mee te worden gehouden dat deze ambtenaren automatisch beschikken over de in de artikelen 44 en volgende van het decreet omschreven bevoegdheden zodat deze in beginsel niet nader hoeven te worden bepaald in de tekst van het ontwerp en deze laatste beperkt zou moeten blijven tot de regels die specifiek zijn voor de toezichtsoopdrachten van de desbetreffende toezichthouders, met weglating van de bepalingen die al met toepassing van de artikelen 44 en volgende van het decreet van 28 juni 2013 gelden ten aanzien van de betrokken toezichthouders.<sup>12</sup>

Wanneer de in artikel 81 van het ontwerp bedoelde controleregeling evenwel geen uitstaans zou hebben met de artikelen 44 en volgende van het voornoemde decreet, kan daarvoor rechtsgrond worden gevonden in het bepaalde in artikel 10, § 3, van het decreet van 28 juni 2013, waarin aan de Vlaamse Regering onder meer de bevoegdheid wordt verleend om “de controle op de naleving van de voorwaarden voor de steunmaatregelen” vermeld in artikel 10, § 1, van hetzelfde decreet, te bepalen. Deze laatste bepaling kan dan worden gelezen in samenhang met de artikelen 70, 1°, en 71, 1°, van het decreet. In artikel 70, 1°, wordt bepaald dat begunstigden van onder meer een maatregel op het vlak van de bevordering van duurzame landbouwproductiemethoden, vermeld in artikel 10 van het decreet, worden onderworpen aan de controle en administratieve sancties die bepaald kunnen worden door de Vlaamse Regering. Overeenkomstig artikel 71, 1°, wordt de uitvoering van steunmaatregelen, vermeld in artikel 10 van het decreet, onderworpen aan de controle en administratieve sancties die door de Vlaamse Regering kunnen worden bepaald.<sup>13</sup>

4.3. In artikel 98 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde entiteit optreedt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG-verordening<sup>14</sup>, worden de categorieën betrokkenen van wie persoonsgegevens kunnen worden verwerkt en de categorieën van gegevens, die direct of indirect gekoppeld zijn aan persoonsgegevens, omschreven evenals de rechtvaardigingsgrond en het doel van de gegevensverwerking.

In de bisnota aan de leden van de Vlaamse Regering wordt in dat verband onder meer het volgende vermeld:

“Wat betreft deze gegevens kan aangevuld worden dat op de website van het Departement Landbouw en Visserij een uitgebreide privacyverklaring gepubliceerd is, waarin onder meer bepalingen opgenomen zijn inzake bewaartermijnen en rechten van betrokkenen zoals het recht van inzage en het recht op rectificatie. Op het e-loket, in formulieren en andere communicaties wordt ook steeds een link naar deze

---

<sup>12</sup> Zie ook adv RvS 56 516/3 van 15 juli 2014 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 5 september 2014 ‘tot het verlenen van subsidies voor de uitvoering van agromilieu- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’ (opmerking 4.2)

<sup>13</sup> Zoals de afdeling Wetgeving eerder opmerkte in advies 56 516/3 van 15 juli 2014, overlappen de artikelen 70, 1°, en 71, 1°, met artikel 10, §§ 1, 1°, en 3, van het decreet van 28 juni 2013. De samenhang tussen de betrokken delegaties onderling, alsmede tussen die delegaties en de delegaties in de artikelen 44 en 45 van hetzelfde decreet, is weinig coherent. Bij een volgende herziening van het decreet van 28 juni 2013 wordt dit het best verholpen.

<sup>14</sup> 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)’

privacyverklaring opgenomen. Daarnaast voorziet het Departement Landbouw en Visserij in een uitgebreide beveiliging op informatievlak van de aanwezige gegevens.

Voor wat betreft de bewaartermijn kan verwezen worden naar artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018. Wat betreft de bewaartermijn wordt in de memorie van toelichting bij het decreet verduidelijkt dat 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. Het Departement Landbouw en Visserij zal aldus voor deze gegevens ook een selectieregel opmaken en die overeenkomstig artikel III.88 van het voormelde decreet aan de bevoegde selectiecommissie ter goedkeuring voorleggen.”

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.<sup>15</sup>

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.<sup>16</sup>

Artikel 98 van het ontwerp kan dan ook pas doorgang vinden nadat een decretale basis wordt geboden waarbij de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens die met de betrokken steunmaatregelen gepaard gaan, worden geregeld. Het in de aanhef van het ontwerp vermelde artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013 houdt immers niet in dat, zonder voldoende specifieke machtiging, de Vlaamse Regering alle vereiste bepalingen kan vaststellen inzake de bescherming van persoonsgegevens, noch volstaan de “uitgebreide privacyverklaring”, waarop wordt gedoeld in de bisnota aan de Vlaamse Regering of een in diezelfde nota gedane verwijzing naar sommige bepalingen van het Bestuursdecreet,<sup>17</sup> om te

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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.

<sup>17</sup> In de bepalingen van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 waarnaar in de bisnota aan de Vlaamse Regering wordt verwezen, is geen bewaartermijn opgenomen. Er valt enkel uit af te leiden dat voor elke categorie van bestuursdocumenten een “selectieregel” moet worden opgemaakt, welke een gemotiveerde bewaartermijn moet

voldoen aan de vereisten die uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeien op het vlak van de regeling inzake verwerking van persoonsgegevens.

### ALGEMENE OPMERKING

5. In diverse bepalingen van het ontwerp worden aan de minister verordenende bevoegdheden opgedragen. Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een dergelijke delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden en moet deze bovendien op een voldoende specifieke wijze worden opgesteld aangezien ze restrictief moet worden uitgelegd en niet kan worden aangevuld op basis van een algemene uitvoeringsbevoegdheid, waarover een minister in tegenstelling tot de Vlaamse Regering niet beschikt.

Er kan worden betwijfeld of sommige bepalingen waarin aan de minister bevoegdheden worden gedelegeerd wel aan de voornoemde vereisten voldoen. Dit is het geval voor sommige van de bevoegdheden die aan de minister worden gedelegeerd in artikel 11 van het ontwerp op het vlak van de subsidiabiliteit, en voor de bevoegdheden die aan de minister worden toegekend in artikel 27 van het ontwerp om onder meer “de procedure en de voorwaarden voor de activering, aangifte en overdracht van betalingsrechten”, de “bewijzen [welke] de aanvrager van de overdracht moet aanleveren”, en de regels “over de werking van de verzamelaanvraag” en “voor de overdracht van landbouwbedrijven” te bepalen. Dit is ook het geval voor de in artikel 46, derde lid, bedoelde bevoegdheden om “aanvullende voorwaarden [op te leggen] waaraan de landbouwer moet voldoen om voor de subsidieregeling in aanmerking te komen” of “waaraan de zoogkoeien en het beslag moeten voldoen om voor de subsidieregeling in aanmerking te komen”. Ook kan worden betwijfeld of de bevoegdheden die in artikel 52, § 5, van het ontwerp, aan de minister worden toegekend om het in die bepaling geregelde verbod uit te breiden, of om overeenkomstig artikel 52, § 6, van het ontwerp, een “gepast beschermingskader” uit te werken dat gericht is op het behoud van wetlands en veengebieden, betrekking hebben op een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard. Ook de bevoegdheid die aan het einde van artikel 81, eerste lid, van het ontwerp, aan de minister wordt verleend om “bijkomende regels” te bepalen, is problematisch in het licht van wat voorafgaat.<sup>18</sup>

De voornoemde bevoegdheidsdelegaties hebben een veeleer algemeen karakter en lijken een wezenlijk onderdeel van de regeling te betreffen. Zij zouden daarom nader moeten worden gespecificeerd zodat ze daadwerkelijk betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, hetgeen tevens impliceert dat de basiselementen van de regeling op dat punt door

---

bevatten (artikel III 87, § 1, eerste lid, 2<sup>o</sup>, 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”

<sup>18</sup> Met betrekking tot een vergelijkbare delegatiebepaling in artikel 103, eerste lid, van het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van de voorschotten voor subsidies voor de uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit’, verklaar de de gemachtigde dat deze delegatie zal worden weggelaten (adviesaanvraag 73 203/1)

de Vlaamse Regering zelf zouden moeten worden vastgelegd of minstens nader moeten worden afgebakend, waarna het aan de minister kan worden overgelaten om die elementen van een nadere regeling te voorzien.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de talrijke delegaties van verordenende bevoegdheid die het ontworpen besluit bevat aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en aan de voornoemde beginselen te toetsen en zo nodig in het licht daarvan nader af te bakenen

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

6 De verwijzing naar artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013, in de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp, dient in voorkomend geval te worden aangepast in het licht van de opmerkingen onder de randnummers 4.2 en 4.3

7. De rubriek “Vormvereisten” zal nog op zijn volledigheid moeten worden getoetst en zo nodig aangevuld. Zo doet de notificatie van de Vlaamse Regering van 7 maart 2023 er alvast van blijken dat het ontworpen besluit ook nog om advies aan de Gegevensbeschermingsautoriteit is voorgelegd. Bijkomend moet trouwens worden opgemerkt dat indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van nagekomen vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,<sup>19</sup> de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving moeten worden voorgelegd

### Artikel 1

8 Wat de besluiten betreft die worden omschreven in artikel 1, 5° en 6°, van het ontwerp, deelde de gemachtigde mee dat de volgende besluiten worden bedoeld:

- “- besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de aanplant en het onderhoud van boslandbouwsystemen
- besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit.

Het opschrift van deze besluiten staat foutief in de definitie. Dit zal worden aangepast”.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding zal worden gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies zal worden opgemerkt

<sup>20</sup> Het zijn de besluiten van de Vlaamse Regering die, in ontwerpvorm, het voorwerp uitmaken van de gelijktijdig met de voorliggende adviesaanvraag ingediende adviesaanvragen 73 201/1 en 73.203/1



9 In de definitie van “hakhout met korte omlooptijd”, in artikel 1, 24°, van het ontwerp, wordt verwezen naar de “GN-code 0602 90 41” In de omschrijving van de begrippen “kleibodem” en “leembodem” in respectievelijk artikel 1, 29° en 38°, van het ontwerp, worden een aantal bodemcodes vermeld

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen of codes waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.<sup>21</sup> Daarom werd aan de gemachtigde gevraagd op welke wijze de betrokken normen zijn bekendgemaakt en of, wat die normen betreft, wel wordt voldaan aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking, hetgeen onder meer veronderstelt dat de tekst voor eenieder eenvoudig raadpleegbaar is, en dat er zekerheid bestaat over de tijdstippen van bekendmaking en van inwerkingtreding. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee.

“- Art. 1, 24°. De normen waarnaar wordt verwezen in artikel 1, 24° maken deel uit van de gecombineerde nomenclatuur. Volgens de procedure van artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief werd de gecombineerde nomenclatuur voor 2023 opgenomen in uitvoeringsverordening (EU) 2022/1998 van de Commissie van 20 september 2022 tot wijziging van bijlage I bij Verordening (EEG) nr 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief

- Art. 1, 29° en 38°: De normen waarnaar wordt verwezen in artikel 1, 29° en 38° komen voort uit het compendium voor de monsterneming, meting en analyse in het kader van bodembescherming (BOC), versie 2.1, goedgekeurd bij het ministerieel besluit van 12 oktober 2017. Een uittreksel uit het ministerieel besluit werd op 5 december 2017 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad (2017031691). De integrale huidige versie en de vorige versies van het BOC met hun respectieve datum van inwerkingtreding zijn hier terug te vinden (Compendium voor monsterneming en analyse in het kader van bodembescherming (BOC) | EMIS (vito.be)).”

Er zou, ter wille van de kenbaarheid en toegankelijkheid van de betrokken normen, kunnen worden overwogen om in de ontworpen definities melding te maken van de vindplaats ervan.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> Dat dergelijke normen niet in het Nederlands of slechts tegen een bepaalde vergoeding kunnen worden geconsulteerd, vormen veelal andere aspecten van de problematiek. Voor een recente bespreking daarvan, zie onder meer adv RvS 73 070/3 van 9 maart 2023 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de niet-automatische weeginstrumenten die gelinkt zijn aan de gewestelijke bevoegdheden’ (opmerking 12)

<sup>22</sup> Eenzelfde suggestie kan worden gedaan bij de Code van Goede Praktijk Bodembescherming waarvan melding wordt gemaakt in artikel 57, § 2, vierde lid, van het ontwerp, en waaromtrent de gemachtigde meedeelde dat deze “wordt vermeld in het Bodemdecreet en werd opgesteld door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek als referentielaboratorium in opdracht van de Vlaamse overheid, beleidsdomein omgeving. De meest recente versie en de vorige versies van de CVGP zijn terug te vinden op de website Code van goede praktijk | EMIS (vito.be)”

10. In de omschrijving van het begrip “verzamelaanvraag”, in artikel 1, 55°, van het ontwerp, moet worden geschreven “verzamelaanvraag: aanvraagstelsel dat het geospatiale en diergebonden ...”.

### Artikel 3

11. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, wordt gerefereerd aan “een genotrecht voor de percelen in kwestie (...) zoals bedoeld in artikel 21”. Niet in artikel 21 van het ontwerp, doch wel in artikel 20, wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van “het genotrecht ... conform artikel 3, tweede lid”. Vraag is derhalve of in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, niet veeleer dient te worden verwezen naar artikel 20 in plaats van naar artikel 21 van het ontwerp.

### Artikel 5

12. Artikel 5, eerste lid, 3°, a), van het ontwerp, dient aan te vangen als volgt: “als gevolg van de toepassing van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van ...”. Voorts moeten in artikel 5, eerste lid, 3°, b), van het ontwerp, de woorden “die onder het geïntegreerd beheers- en controlesysteem,” worden vervangen door de woorden “die onder het geïntegreerd beheers- en controlesysteem,”.

### Artikel 35

13. In artikel 35, vierde lid, van het ontwerp, moet worden geschreven “... van de verzamelaanvraag, op voorwaarde dat ...”.

### Artikel 74

14. Overeenkomstig artikel 74 van het ontwerp wordt, behalve bij overmacht en in uitzonderlijke omstandigheden, bij de indiening van de verzamelaanvraag in het kader van het ontworpen besluit na de uiterste indieningsdatum een verlaging met 1% per werkdag toegepast op de bedragen waarop de begunstigde recht zou hebben gehad als de verzamelaanvraag tijdig en volledig was ingediend. Een gelijkaardige regeling geldt in het geval van de indiening van een aanvraag tot toewijzing of, in voorkomend geval, tot verhoging van de waarde van de betalingsrechten.

Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe de “uitzonderlijke omstandigheden” begrepen moeten worden en hoe deze zich onderscheiden van situaties die doen blijken van “overmacht”. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Artikel 3 van verordening (EU) 2021/2116 spreekt over overmacht en uitzonderlijke omstandigheden in de volgende gevallen: a) het bedrijf is zwaar getroffen door een ernstige natuurramp of extreme weersomstandigheden; b) de veehouderijgebouwen op het bedrijf zijn door een ongeluk verloren gegaan; c) al het vee of alle landbouwgewassen van de begunstigde of een gedeelte ervan zijn getroffen door een

epizoötie, de uitbraak van een plantenziekte of de aanwezigheid van een plaagorganisme, d) het volledige bedrijf of een groot deel ervan is onteigend, indien deze onteigening op de dag van indiening van de aanvraag niet was te voorzien; e) overlijden van de begunstigde; f) langdurige arbeidsongeschiktheid van de begunstigde.”

Het verdient aanbeveling om in artikel 74 van het ontwerp te verduidelijken dat erin wordt verwezen naar de gevallen van “overmacht” en “uitzonderlijke omstandigheden” bedoeld in de door de gemachtigde vermelde verordeningsbepaling (“Behalve bij overmacht en in uitzonderlijke omstandigheden in de zin van artikel 3 van verordening (EU) 2021/2116, wordt ...”).

### Artikel 81

15. Uit de onder randnummer 4.2 gemaakte opmerking met betrekking tot de rechtsgrond,<sup>23</sup> valt af te leiden dat de aard van de in artikel 81 van het ontwerp bedoelde controle duidelijker zou moeten blijken uit de tekst van de betrokken bepaling en dat deze daartoe bijvoorbeeld zou kunnen worden aangevuld met een verwijzing naar de overeenstemmende bepalingen in het decreet van 28 juni 2013.<sup>24</sup>

16. In artikel 81, zesde lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de minister kan beslissen voor welke controles de gegevens uit de “jaarlijkse klantenlijst” gebruikt kunnen worden. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, verduidelijkte de gemachtigde de beoogde “jaarlijkse klantenlijst” als volgt:

“De klantenlijst is een lijst van de Belgische btw-nummers van klanten aan wie een onderneming goederen heeft geleverd of diensten heeft verstrekt tijdens het vorige kalenderjaar en [dit] voor een totaalbedrag van meer dan 250 euro. Klanten die alleen vrijgestelde handelingen verrichten en die toch over een BE-nummer beschikken, moeten niet in de listing worden opgenomen. De lijst bevat voor elke klant het totaalbedrag aan leveringen en diensten en het totaalbedrag van de aangerekende btw.”

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat in artikel 81, zesde lid, van het ontwerp, blijkbaar wordt gedoeld op de lijst die wordt beoogd in het koninklijk besluit nr. 23 van 9 december 2009 ‘met betrekking tot de jaarlijkse lijst van de BTW-belastingplichtige afnemers’. Duidelijkheidshalve zou naar dat koninklijk besluit kunnen worden verwezen in de ontworpen bepaling

<sup>23</sup> Zie ook de algemene opmerking (randnummer 5) met betrekking tot de delegatiebepaling aan het einde van artikel 81, eerste lid, van het ontwerp (“De minister kan bijkomende regels bepalen”)

<sup>24</sup> Zo deelde de gemachtigde bv met betrekking tot artikel 81, vierde lid, van het ontwerp, het volgende mee “Binnen de perken van het ontwerp wordt de mogelijkheid geboden om de controles over te dragen aan derden (geen erkende controleorganen). Dit staat los van de mogelijkheid die in artikel 45 van het decreet van 28 juni 2013 aan de Vlaamse Regering geboden wordt om te voorzien dat controles worden toevertrouwd aan één of meer controleorganen, waarvoor de erkenning inderdaad moet geregeld worden.”

Artikel 91

17 In artikel 91, § 3, tweede lid, van het ontwerp, volstaat het te schrijven “..., vermeld in het eerste lid, punt 3°, wordt ...” in plaats van “..., vermeld in paragraaf 3, eerste lid, punt 3°, wordt ...”.

Artikel 99

18 In artikel 99 van het ontwerp moet de zinsnede “, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2021,” worden vervangen door de zinsnede “, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2022,”.

Artikel 101

19. Aangezien aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht wordt gegeven tot 1 januari 2023, dient artikel 101 van het ontwerp te luiden als volgt: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2023, met uitzondering van ...”.<sup>25</sup>

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

---

<sup>25</sup> Zie Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende Wetgevingstechniek’, aanwijzing 239, 1°