



Autorité de protection des données
Gegevensbeschermingsautoriteit

Standaardadvies nr. 74/2023 van 21 maart 2023

Betreft: Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de aanplant en het onderhoud van boslandbouwsystemen (CO-A-2023-073)

Het Kenniscentrum van de Gegevensbeschermingsautoriteit (hierna "de Autoriteit"),
aanwezig: de dames Cédrine Morlière, Nathalie Ragheno, 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 13 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 subsidies voor de aanplant en het onderhoud van boslandbouwsystemen (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 advies¹**.
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

¹ 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 AVG².

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 zijn³. 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, (.)"

³ 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 leggen⁴.
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 uitgevoerd⁵;

⁴ 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

⁵ 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 betrokkenen⁶.
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



⁶ Wanneer bijvoorbeeld een verwerking van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG of artikel 10 van de AVG 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. 2023/032 van 21 maart 2023

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de aanplant en het onderhoud van boslandbouwsystemen
roepnaam	(besluit subsidies boslandbouwsystemen)
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 aanplant en het onderhoud van boslandbouwsystemen* (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
- 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
 - verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021
- 5 Het nieuwe rechtskader legt de verplichting op om in agromilieuklimaatmaatregelen te voorzien (artikel 70 verordening (EU) 2021/2115) en in de mogelijkheid om steun voor investeringen (artikel 73 verordening (EU) 2021/2115) te voorzien, beide binnen pijler II
- 6 Het Ontwerp beoogt te voorzien in een subsidie voor de aanplant van een boslandbouwsysteem, dat steun is voor een niet-productieve investering en in een subsidie voor het onderhoud van een boslandbouwsysteem, dat een agromilieuklimaatmaatregel is
- 7 Beide maatregelen worden deels gefinancierd met Europese middelen uit het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling en deels met Vlaamse middelen (cofinanciering)
- 8 De volgende bepaling van het Ontwerp heeft betrekking op de verwerking van persoonsgegevens

Hoofdstuk 8 Verwerking en bescherming van de gegevens

Art. 24 *De bevoegde entiteit is verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, punt 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, hierna "algemene verordening gegevensbescherming" te noemen*

De categorieën betrokkenen van wie persoonsgegevens verwerkt kunnen worden zijn de volgende

1° de landbouwers,

2° de personen die de begunstigen kunnen vertegenwoordigen op het e-loket van de bevoegde entiteit

Voor de uitvoering van dit besluit en haar uitvoeringsbesluiten kunnen de volgende categorieën van gegevens, die direct of indirect gekoppeld zijn aan persoonsgegevens, verwerkt worden

1° identificatiegegevens,

2° betalingsgegevens,

3° perceelsgegevens

De persoonsgegevens worden verwerkt op basis van de rechtvaardigingsgrond, vermeld in artikel 6, lid 1, e), van de algemene verordening gegevensbescherming, namelijk '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'

Het doel voor de gegevensverwerking is het verlenen van subsidies

II. ONDERZOEK VAN DE ADVIESAANVRAAG

1. Voorafgaande toelichting

- 9 De VTC stelt vast dat de **personen** van wie gegevens worden verzameld en uitgewisseld de volgende zijn: de landbouwers, de personen die de begunstigten kunnen vertegenwoordigen op het e-loket van de bevoegde entiteit en dat het minstens de volgende **gegevens** betreft: identificatiegegevens, betalingsgegevens, perceelsgegevens
- 10 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

- 11 De **wettelijke basis** van het Ontwerp is het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid, meer bepaald artikel 10, §1, eerste lid, 1°, 5° en 6° en §3, dat luidt als volgt

Artikel 10.

§ 1 De Vlaamse Regering kan de volgende steunmaatregelen nemen

1° het bevorderen van de toepassing van landbouwactiviteiten en primaire verwerking die een positieve bijdrage leveren aan de milieubescherming, de naleving van de hygiënische normen, de diergezondheid, het dierenwelzijn, de kwaliteitsverbetering, het landschapsbehoud en de landschapsverbetering,
()

5° het bevorderen van de diversificatie van de landbouwactiviteiten en landbouwproducten,

6° het heroriënteren en bevorderen van de landbouwactiviteiten en primaire verwerking in de richting van landbouw met verbrede doelstelling, waaronder een landbouw begrepen wordt die niet-landbouwactiviteiten opneemt in zijn takenpakket
()

§ 3 De Vlaamse Regering kan de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de steunmaatregelen, vermeld in paragraaf 1, bepalen

- 12 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

- 13 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

- 14 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.
- 15 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.
- 16 De VTC wenst in herinnering te brengen dat elke overheidsinmenging in de bescherming van de persoonlijke levenssfeer zoals gewaarborgd door artikel 8 van het EVRM¹, 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 elementen² van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.³
- 17 Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG⁴, 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 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.
- 18 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.

¹ Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

² 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)

³ 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'è-gouvernement et la protection de la vie privée – Legalité, transparence et contrôle"*, Collection du CRIDS, Larquier, Brussel, 2014, p. 161 e v.

⁴ "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,"

19. 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

20. 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).
21. De volgende doeleinden worden in het Ontwerp vermeld: het verlenen van subsidies.
22. De doeleinden zijn dan ook welbepaald en transparant. Verder zijn de doeleinden die worden nagestreefd nuttig en noodzakelijk, rekening houdend met het algemeen belang. Er is een evenwicht tussen het belang van de betrokkenen om hun rechten en vrijheden te vrijwaren en het algemeen belang om tot een verwerking van gegevens over te gaan.
23. De VTC is van oordeel dat de doeleinden welbepaald, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigd zijn.

4. Verantwoordelijkheid

24. 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.
25. Het Ontwerp duidt de bevoegde entiteit, met name het Departement Landbouw en Visserij, aan als verwerkingsverantwoordelijke.
26. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)⁵ voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
27. De VTC meent alvast dat het uitvoeren van een GEB verplicht zal zijn gelet op **de lijst van de VTC**⁶ met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG.
28. 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,

⁵ 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>)

⁶ Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanname 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>

locatiegegevens) worden uitgewisseld tussen meerdere verwerkingsverantwoordelijken GEVOELIGE GEGEVENS [criteria 4 en 5],

- 29 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 verplicht⁷

5. Minimale gegevensverwerking

- 30 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
- 31 De **categorieën betrokkenen** zijn de landbouwers, de personen die de begunstigen kunnen vertegenwoordigen op het e-loket van de bevoegde entiteit,
- en de **categorieën gegevens** zijn de identificatiegegevens, betalingsgegevens, perceelsgegevens
- 32 Wat de **ontvangers** betreft het Departement Landbouw en Visserij
- 33 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
- 34 De VTC wijst erop dat optioneel advies aan haar kan gevraagd worden over een ontwerpprotocol
- 35 De VTC wijst op de mededeling van persoonsgegevens die zal gebeuren in het kader van de subsidiedatabank van het Departement Financien en Begroting. Een adviesvraag over deze databank werd al aan de VTC voorgelegd (VTC/A/W/2021/43)
- 36 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
- 37 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 een proportionaliteitsafweging te worden gemaakt
- 38 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

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

⁷ 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 toezichhoudende autoriteit."

7. Rechten van de betrokkenen en transparantie

41. 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.
42. 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 41, 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

43. 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.
44. De VTC wijst erop dat aangezien de gegevens mogelijk delicate gegevens betreft een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid.
45. 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.
46. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling⁸ ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen⁹ die bij elke verwerking van persoonsgegevens in acht zouden moeten worden genomen. De VTC benadrukt ook het belang van een behoorlijk gebruikers- en toegangsbeheer¹⁰ en een logging van de toegangen zodat de functionaris en de toezichthouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom¹¹.
47. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover¹².

⁸ Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

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

⁹ 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>)

¹⁰ 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).

¹¹ *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

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

III. BESLUIT

48 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)
- 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 51 +02 0
Reden Ik keur dit document goed





RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.201/1
van 7 april 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de aanplant
en het onderhoud van boslandbouwsystemen’

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 subsidies voor de aanplant en het onderhoud van boslandbouwsystemen’.

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 Wim GEURTS, 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 EN RECHTSGROND 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 2021¹ en verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021², en de gedelegeerde en uitvoeringsverordeningen ervan³

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit, dat strekt tot een gedeeltelijke uitvoering van de voornoemde verordeningen (EU) 2021/2115 en (EU) 2021/2116, betreft de subsidies voor landbouwers die een boslandbouwsysteem aanplanten en voor de landbouwers die een verbintenis aangaan voor de maatregel inzake “het onderhoud van een boslandbouwsysteem”.

De subsidieregeling op het vlak van de aanplant van boslandbouwsystemen vormt het voorwerp van de artikelen 4 tot 17 van het ontwerp, terwijl de subsidies voor het onderhoud van een boslandbouwsysteem worden geregeld in de artikelen 18 tot 20. Het ontwerp bevat daarnaast een aantal gemeenschappelijke bepalingen betreffende de communicatie en de wijze van uitwisseling van berichten (artikelen 21 en 22), de behandeling van bezwaren (artikel 23) en de verwerking en bescherming van persoonsgegevens (artikel 24). Het ontwerp bevat tot slot een aantal opheffings- en overgangsbepalingen (artikelen 25 tot 27) Het ontworpen besluit wordt met ingang van 1 januari 2023 in werking gesteld (artikel 28).

¹ 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’

² 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’

³ 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

3.1. Onder voorbehoud van hetgeen onder de randnummers 3.2 en 3.3 wordt opgemerkt, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in de onderdelen van artikel 10 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ waaraan wordt gerefereerd in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp.⁴

3.2. Luidens artikel 12 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 2013,⁵ 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 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 zouden moeten blijven tot de regels die specifiek zijn voor de toezichtopdrachten 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.⁶

Wanneer de in artikel 12 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

⁴ Er hoeft, wat het voorliggende ontwerp van besluit betreft, als rechtsgrond biedende bepaling niet tevens een beroep te worden gedaan op artikel 9, eerste lid, 1°, 2° en 5°, van het decreet van 28 juni 2013, zoals de gemachtigde suggereert.

⁵ 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 toezichtopdracht van de verschillende toezichthouders nader te bepalen.

⁶ Zie ook adv RvS 56 516/3 van 15 juli 2014 over een ontwerp dat geleid heeft 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).

van het decreet, onderworpen aan de controle en administratieve sancties die door de Vlaamse Regering kunnen worden bepaald ⁷

3.3. In artikel 24 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde entiteit optreedt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG-verordening⁸, en 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 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. Wat betreft de bewaartermijn wordt in de memorie verduidelijkt dat conform het Bestuursdecreet van 7 december 2018 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.”

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 ⁹

⁷ Zoals de afdeling Wetgeving eerder opmerkte in advies 56 516/3 van 15 juli 2014 overlappen de artikelen 70, 1^o en 71, 1^o, met artikel 10, §§ 1, 1^o, 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.

⁸ 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)’

⁹ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B 16 1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B 17

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de Raad van State, afdeling Wetgeving, en het Grondwettelijk Hof van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel “essentiële elementen” uitmaken: 1° de categorie van verwerkte gegevens, 2° de categorie van betrokken personen; 3° de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4° de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens, en 5° de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹⁰

Artikel 24 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. Artikel 10, § 1, eerste lid, 1°, 5° en 6°, en § 3, 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,¹¹ om te voldoen aan de vereisten die uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeien op het vlak van de regeling inzake verwerking van persoonsgegevens.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

4. De verwijzing naar bepalingen van het decreet van 28 juni 2013, in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp, dient in voorkomend geval te worden aangepast in het licht van de opmerkingen onder de randnummers 3.2 en 3.3.

5. 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

¹⁰ 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.

¹¹ 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 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”.

vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹² 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 2

6 In artikel 2, 3°, van het ontwerp, wordt voor de omschrijving van het begrip “bevoegde entiteit”, nog gerefereerd aan artikel 26, § 3, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’ alhoewel die bepaling is opgeheven bij een besluit van de Vlaamse Regering van 25 januari 2019. Een actualisering van de betrokken verwijzing dringt zich derhalve op.

7 In artikel 2, 6°, van het ontwerp, wordt het begrip “boslandbouwsysteem” omschreven. In die omschrijving wordt verwezen naar de definitie van het begrip “landbouwgrond” in artikel 2, 12°, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitatie en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en het landbouwbeleid’, welke definitie luidt: “grond behorend tot landbouwareaal als vermeld in artikel 4, lid 1, e), van verordening (EU) nr. 1307/2013”. De laatstgenoemde verordening werd evenwel met ingang van 1 januari 2023 ingetrokken bij artikel 154, lid 2, van de meermaals genoemde verordening (EU) 2021/2115.¹³ De gemachtigde verstrekke in dat verband de volgende toelichting:

“In dit decreet is de algemene definitie van landbouwgrond opgenomen, die ook voor dit besluit van toepassing is. Om uniformiteit te bewaren, is verwezen naar het decreet. Artikel 2, 12° van het decreet van 22 december 2006 zal ook gewijzigd worden. De procedure hiervan is lopende”.

De door de gemachtigde in het vooruitzicht gestelde aanpassing van artikel 2, 12°, van het decreet van 22 december 2006, kan vanuit het oogpunt van de toegankelijkheid van de regelgeving enkel worden bijgetreden.

8. Nog in artikel 2, 6°, van het ontwerp, wordt aan het einde van de omschrijving van het begrip “boslandbouwsysteem” gerefereerd aan “de inwerkingtreding van het decreet van 20 april 2012 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu en natuur”. Er zou evenwel ter wille van de rechtszekerheid moeten worden geëxpliciteerd welke bepaling van het decreet van 20 april 2012 daarbij precies wordt beoogd. Hierover om nadere verduidelijking verzocht, deelde de gemachtigde het volgende mee.

“Het gaat over artikel 12 van het decreet van 20 april 2012. Met dit artikel werd in het Bosdecreet expliciet opgenomen dat boslandbouwsystemen uitgesloten zijn van het toepassingsgebied van het Bosdecreet (artikel 3, §3, 9°)”.

¹² 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

¹³ Verordening (EU) 1307/2013 blijft van toepassing op steunaanvragen met betrekking tot de claimjaren die voor 1 januari 2023 ingaan

Er zou derhalve aan het einde van artikel 2, 6°, van het ontwerp, het best melding worden gemaakt van artikel 12 van het decreet van 20 april 2012

9. Artikel 2, 12°, van het ontwerp, dient uiteraard aan te vangen als volgt: “verordening (EU) 2021/2115: verordening (EU) 2021/2115 van ...” (niet: “verordening (EU) 2021/2115: verordening (EU) 2021/2116 van ...”)

Artikel 12

10. Uit de onder randnummer 3.2 gemaakte opmerking met betrekking tot de rechtsgrond, valt af te leiden dat de aard van de in artikel 12 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 2013.¹⁴

Tevens dient te worden opgemerkt dat de bevoegdheid die aan het einde van artikel 12, eerste lid, van het ontwerp, aan de minister wordt verleend om “bijkomende regels” te bepalen, vragen doet rijzen omtrent de toelaatbaarheid van dergelijke algemene delegatiebepaling aangezien aan een minister in beginsel enkel de bevoegdheid kan worden verleend om bijkomstige of detailmatige aangelegenheden te regelen. De betrokken delegatiebepaling wordt bijgevolg het best weggelaten.¹⁵

Artikel 15

11. In artikel 15, § 5, 2°, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “de schorsing, intrekking of uitsluiting, vermeld in paragraaf 3, 2°”. Terwijl van de “schorsing” en de “intrekking” van de betrokken goedkeuring, erkenning of toelating, melding wordt gemaakt in artikel 15, § 3, 2°, van het ontwerp, vormt de beoogde “uitsluiting” het voorwerp van artikel 15, § 3, 3°. In artikel 15, § 5, 2°, van het ontwerp, wordt derhalve beter geschreven “de schorsing, intrekking of uitsluiting, vermeld in paragraaf 3, 2° of 3°, beslaat ten hoogste ...”.

¹⁴ Zo deelde de gemachtigde bv. met betrekking tot artikel 12, vijfde 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”.

¹⁵ Met betrekking tot een vergelijkbare delegatiebepaling in artikel 103, eerste lid, van het ontwerp van 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’, verklaarde de gemachtigde dat deze delegatie zal worden weggelaten.

Artikel 22

12. In de inleidende zin van artikel 22, tweede lid, van het ontwerp, moeten de woorden “via analoge werd” worden vervangen door de woorden “via analoge weg”.

Artikel 25

13. In een opheffingsbepaling moet melding worden gemaakt van alle nog van kracht zijnde teksten die in het verleden wijzigingen hebben aangebracht in de op te heffen regeling.¹⁶ Aan het einde van artikel 25, eerste lid, van het ontwerp, moet derhalve worden geschreven “... voor de programmeringsperiode 2014-2020, gewijzigd bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 en 14 september 2018, wordt opgeheven”.

Artikel 28

14. Aangezien aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht wordt gegeven tot 1 januari 2023, dient artikel 28 van het ontwerp te luiden als volgt: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2023”.¹⁷

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

¹⁶ Zie ook Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 211

¹⁷ Zie de in de vorige voetnoot vermelde omzendbrief, aanwijzing 239, 1°