



**Vlaamse  
overheid**

**Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van  
persoonsgegevens**

**Advies wetgeving VTC nr. 2023/045 van 18 april 2023**

over

tekst	Ontwerp van besluit
van	van de Vlaamse Regering
titel	houdende maatregelen voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de bijenteelt
roepnaam	(besluit verbetering bijenteelt)
datum	zoals principieel goedgekeurd op 24 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 27 maart 2023, ontvangen door de VTC op 27 maart 2023;

Gelet op de behandeling op de zitting van 18 april 2023 en de beslissing om het dossier af te werken in een schriftelijke procedure;

Brengt op 18 april 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 *houdende maatregelen voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de bijenteelt* (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 (GLB) van toepassing
- Artikelen 54, 55 en 56 van de GLB verordening (EU) 2021/2115 bepalen dat lidstaten steun kunnen verstrekken voor maatregelen voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de teelt van honingbijen
- 4 Het Ontwerp voorziet in de toekenning van steun voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de teelt van honingbijen.
- 5 De volgende bepalingen van het Ontwerp hebben betrekking op de verwerking van persoonsgegevens

### **Art. 12.**

*Projectindieners die de subsidie, vermeld in artikel 3, willen verkrijgen dienen daarvoor een steunaanvraag in bij de bevoegde entiteit*

*Projectindieners die nog niet geïdentificeerd zijn bij de bevoegde entiteit, registreren hun onderneming en de personen die hen kunnen vertegenwoordigen, in het e-loket van de bevoegde entiteit om een steunaanvraag, als vermeld in het eerste lid, te kunnen indienen*

### **Art. 13.**

*De steunaanvraag, vermeld in artikel 12, bevat al de volgende elementen*

- 1° *de identificatie van de projectindieners met de volgende gegevens*
- a) *de naam, het adres, de rechtsvorm, het telefoonnummer, het e-mailadres en het rekeningnummer,*
  - b) *het btw-statuut en het btw-nummer,*
  - c) *de naam, de functie, het telefoonnummer en het e-mailadres van een contactpersoon,*
  - d) *de naam, het telefoonnummer en het e-mailadres van de projectmanager, met name de budgettaire verantwoordelijke, en van de verantwoordelijke voor de praktische uitvoering van het project,*
- 2° *de volgende gegevens van elke partner, ingeval het gaat om een samenwerkingsverband*
- a) *de naam en het adres,*
  - b) *het btw-statuut en het btw-nummer,*
  - c) *de naam, de functie, het telefoonnummer en het e-mailadres van een contactpersoon,*
- 3° *een omschrijving van de doelstelling van het project en de relevantie voor de sector,*
- 4° *de verwachte resultaten en wijze van verspreiding ervan,*
- 5° *de gegevens over de financiering van het project*

*Bij de steunaanvraag, vermeld in artikel 12, verbindt de begunstigde zich ertoe*

- 1° *een aparte projectboekhouding en administratie te voeren tijdens de looptijd van het project en op verzoek van de bevoegde entiteit alle inlichtingen te verstrekken*
- 2° *tijdens en na afloop van het project de nodige maatregelen te nemen om controle en toezicht op de uitvoering van het project mogelijk te maken,*
- 3° *op eenvoudig verzoek van de bevoegde entiteit medewerking te verlenen aan evaluatieonderzoeken,*
- 4° *de stukken, vermeld in artikel 17, 18 en 19, in te dienen*
- 5° *de verplichtingen, vermeld in artikel 24, na te leven*

*De minister kan per oproep bepalen dat de steunaanvraag, vermeld in artikel 12, bijkomende elementen of documenten moet bevatten*

## **Art 21**

*Begunstigden kunnen een aanvraag tot betaling van een voorschot indienen ten bedrage van een gedeelte van de steun, vermeld in artikel 3*

*De voorschotten, vermeld in het eerste lid, worden op de volgende wijze uitbetaald*

*1° een voorschot van maximaal 30% nadat het toekenningsbesluit, vermeld in artikel 16, is ondertekend en nadat een ondertekende schuldvordering is ingediend,*

*2° een schijf van maximaal 50% nadat de volgende stukken zijn ingediend bij de bevoegde entiteit en de bevoegde entiteit de stukken heeft beoordeeld*

- a) een ondertekende schuldvordering,*
- b) de tussentijdse verantwoording, vermeld in artikel 17,*

*3° het resterende saldo nadat de volgende stukken zijn ingediend bij de bevoegde entiteit en nadat de bevoegde entiteit de volgende stukken heeft beoordeeld*

- a) een ondertekende schuldvordering,*
- b) de functionele verantwoording, vermeld in artikel 18,*
- c) de financiële verantwoording, vermeld in artikel 19*

*Het bedrag van het voorschot en de tussentijdse verantwoording, vermeld in artikel 17, mag samen maximaal 80% van de toegekende subsidie bedragen*

*Als het project over verschillende jaren loopt, wordt er jaarlijks een tussentijdse betaling gevraagd Het bedrag van het voorschot en de tussentijdse betalingen mag samen maximaal 80% van de toegekende subsidie bedragen*

*Aanvragen voor voorschotten kunnen via elektronische weg worden ingediend*

*De minister kan in de oproep de volgende elementen bepalen*

- 1° de termijnen waarbinnen de voorschotten kunnen worden aangevraagd,*
- 2° de datum om de tussentijdse betaling en het resterende saldo in te dienen*

## **Art. 22**

*De stukken, vermeld in artikel 21, worden ingediend conform de instructies van de bevoegde entiteit  
De bevoegde entiteit kan modelformulieren ter beschikking stellen die gebruikt moeten worden voor de voormelde indiening*

## **Art. 33**

*§1 De bevoegde entiteit behandelt bezwaren tegen beslissingen die rechtsgevolgen tot stand brengen ter uitvoering van dit besluit, de uitvoeringsbesluiten ervan, verordening (EU) 2021/2115 en verordening (EU) 2021/2116 en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan*

*§2 Het bezwaar, vermeld in paragraaf 1, wordt binnen dertig dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing ingediend bij de bevoegde entiteit met een bezwaarschrift De bevoegde entiteit beslist over het bezwaar Het bezwaarschrift voldoet aan al de volgende ontvankelijkheidsvoorwaarden*

*1° het wordt op schriftelijke wijze ingediend,*

2° het vermeldt de naam en de woonplaats van de indiener van het bezwaar. Als woonplaatskeuze wordt gedaan bij een raadsman, wordt dat in het bezwaarschrift aangegeven,

3° het is ondertekend door de indiener van het bezwaar of zijn raadsman. Een schriftelijke machtiging wordt bijgevoegd, tenzij de raadsman ingeschreven is als advocaat of advocaat-stagiair,

4° het vermeldt het voorwerp van het bezwaar, met een omschrijving van de ingeroepen argumenten

§3 Als het bezwaar, vermeld in paragraaf 1, niet voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden, vermeld in paragraaf 2, wordt het bezwaar onontvankelijk verklaard

§4 De bezwaarindiener of zijn vertegenwoordiger wordt binnen honderdtwintig dagen op de hoogte gebracht van de beslissing van de bevoegde entiteit over het bezwaar. De voormelde termijn wordt gerekend vanaf de dag na de dag waarop de termijn voor de indiening van het bezwaar verstreken is. Tegen de voormelde beslissing staat geen nieuwe bezwaarmogelijkheid open

De termijn, vermeld in het eerste lid, kan één keer verlengd worden met een nieuwe termijn van honderdtwintig dagen die begint op de dag nadat de eerste termijn, vermeld in het eerste lid, is verstreken. De bevoegde entiteit brengt de bezwaarindiener of zijn vertegenwoordiger op de hoogte van de voormelde verlenging voor de eerste termijn van honderdtwintig dagen is verstreken, en vermeldt de reden of de redenen van de verlenging

Als de bevoegde entiteit bij de bezwaarindiener of via derden informatie of bewijzen opvraagt, wordt de termijn van honderdtwintig dagen, vermeld in het eerste lid, geschorst tot op de datum dat de informatie of het bewijs ontvangen is. De bevoegde entiteit meldt de schorsing, die het gevolg is van het inwinnen van informatie of het opvragen van bewijzen bij derden, aan de bezwaarindiener of zijn vertegenwoordiger en vermeldt de reden van de schorsing. Om het bezwaar te behandelen, kan rekening gehouden worden met informatie die van derden verkregen is

## Hoofdstuk 11 Gegevensverwerking

**Art. 34.** De bevoegde entiteit<sup>1</sup> is verwerkingsverantwoordelijke als vermeld in artikel 4, 7), van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)

De persoonsgegevens van de volgende categorieën betrokkenen kunnen worden verwerkt

1° de projectpartners,

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

Voor de uitvoering van dit besluit kunnen de volgende categorieën van persoonsgegevens verwerkt worden

1° de identificatiegegevens,

2° de financiële gegevens

De verwerking van de gegevens, vermeld in het derde lid, is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang als vermeld in artikel 6, lid 1, e), van de voormelde verordening

Het doel voor de gegevensverwerking is het verlenen van subsidies en alle activiteiten die daarmee verband houden

---

<sup>1</sup> bevoegde entiteit: het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij, vermeld in artikel 26, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie,

## 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

1° de projectpartners,

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

en dat het minstens de volgende gegevens betreft

1° de identificatiegegevens,

2° de financiële gegevens

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, artikel 9, eerste lid, 2° en tweede lid

*Artikel 9*

*De Vlaamse Regering kan de volgende maatregelen nemen*

*( )*

*2° maatregelen ter ondersteuning van het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek dat verricht wordt,*

*( )*

*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 maatregelen, vermeld in het eerste lid, bepalen*

*( )*

9 Het decreet bevat geen relevante bepalingen inzake de bescherming van persoonsgegevens

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

*De verwerking van de gegevens, vermeld in het derde lid, is noodzakelijk voor de vervulling van een taak van algemeen belang als vermeld in artikel 6, lid 1, e), van de voormelde verordening*

12 Wat de verwijzing naar punt e) betreft, moet verduidelijkt worden van welke taak van algemeen belang of openbaar gezag bedoeld wordt. De VTC gaat ervan uit dat het dossierbeheer betreft en vraagt om dit aan te vullen in de nota aan de Vlaamse regering

- 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>2</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>3</sup> van de met de overheidsinmenging gepaard gaande verwerkingen van persoonsgegevens omschreven zijn.<sup>4</sup>
- 14 Voor verwerkingen op basis van artikel 6, lid 1, e), AVG<sup>5</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 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.
- 17 Hierbij moet er op gelet worden dat in een eventueel uitvoeringsbesluit (mits delegatie aan de Vlaamse Regering) verdere modaliteiten kunnen worden bepaald, maar dat de essentie in het decreet zelf moet worden opgenomen. Wat nu nog niet het geval is. De machtiging aan de Vlaamse Regering moet voldoende nauwkeurig omschreven zijn en betrekking hebben op de tenuitvoerlegging van de maatregelen waarvan de essentiële elementen

---

<sup>2</sup> Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden

<sup>3</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>4</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>5</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,"

voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld. De VTC verwijst naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake delegatie door de wetgever<sup>6</sup>.

### 3. Doelbinding

18. 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).
19. De volgende doeleinden worden in het Ontwerp vermeld: het verlenen van subsidies en alle activiteiten die daarmee verband houden.
20. De VTC meent dat uitdrukkingen als "alle activiteiten die daarmee verband houden" vermeden dienen te worden als te algemeen en vraagt om het Ontwerp aan te passen zodat dit specifiekere opgenomen wordt. Op dit ogenblik zijn de doeleinden dan ook onvoldoende bepaald en precies.

### 4. Verantwoordelijkheid

21. 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.
22. Het Ontwerp wijst de bevoegde entiteit, met name het Departement Landbouw en Visserij van het Vlaams Ministerie van Landbouw en Visserij, vermeld in artikel 26, §1, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie aan als verwerkingsverantwoordelijke.
23. De decreetgever, de Vlaamse Regering en de verwerkingsverantwoordelijken moeten nagaan of het uitvoeren van een **gegevensbeschermingseffectenbeoordeling** (GEB - artikel 35 AVG)<sup>7</sup> voor de verschillende gegevensstromen al dan niet noodzakelijk is.
24. De VTC meent alvast dat het uitvoeren van een GEB aangewezen zal zijn gelet op **de lijst van de VTC**<sup>8</sup> met verwerkingen waarvoor een Vlaamse bestuursinstantie een GEB moet uitvoeren conform artikel 35.4 van de AVG.
25. 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

---

<sup>6</sup> bv. GwH nr. 166/2011, 10 november 2011, overw. B.43.3 e.v., GwH nr. 158/2021, 18 november 2021, overw. B.8.4.2., GwH nr. 26/2023, 16 februari 2023, overw. B.74.1.

<sup>7</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>)

<sup>8</sup> Beslissing VTC nr. O/2020/01 van 14 januari 2020 betreffende Aanneaming 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>

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

- 26 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>9</sup>

## 5. Minimale gegevensverwerking

- 27 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

- 28 De categorieën **betrokkenen** betreft

1° de projectpartners,

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

en de categorieën **gegevens** betreft

1° de identificatiegegevens naam, adres, telefoonnummer, emailadres, btw – nummer,

2° de financiële gegevens rekeningnummer

- 29 Wat de **ontvangers** betreft het Departement Landbouw en Visserij

- 30 De VTC wijst op de mededeling van persoonsgegevens die zal gebeuren in het kader van de subsidiedatabank van het Departement Financien en Begroting en die niet vermeld wordt in het Ontwerp of de toelichting. Een adviesvraag over deze databank werd al door de VTC behandeld (VTC/A/W/2021/43)

- 31 De VTC is van oordeel dat er voldaan wordt aan het principe van minimale gegevensverwerking

- 32 In het Ontwerp wordt specifiek de **mededeling** geregeld van gegevens, namelijk 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

- 33 De VTC wijst erop dat optioneel advies aan haar kan gevraagd worden over een ontwerpprotocol

- 34 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

- 35 Wat de **bewaartermijn** betreft, merkt de VTC op dat die niet vastgelegd wordt. Het moet evenwel duidelijk zijn hoelang de verwerkingsverantwoordelijke mag bijhouden. Hiervoor moet enerzijds gekeken worden naar de eventueel toepasselijke archiefwetgeving en anderzijds een proportionaliteitsafweging te worden gemaakt

- 36 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

---

<sup>9</sup> Artikel 36, AVG bepaalt dit als volgt: "Wanneer uit een gegevensbeschermings-effectbeoordeling 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."



## 6. Juistheid

37. Persoonsgegevens moeten juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd (artikel 5, 1, d), AVG).
38. 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

39. 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.
40. 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 39, 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

41. 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.
42. De VTC wijst erop dat aangezien de gegevens niet duidelijk afgebakend zijn en het mogelijk delicate gegevens/bijzondere categorieën van persoonsgegevens betreft een bijzondere aandacht vereist is inzake informatieveiligheid.
43. 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.
44. Voor de concrete uitwerking hiervan wijst de VTC op de aanbeveling<sup>10</sup> ter voorkoming van gegevenslekken en op de referentiemaatregelen<sup>11</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>12</sup> en een logging van de toegangen

---

<sup>10</sup> Aanbeveling CBPL nr. 01/2013

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

<sup>11</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>12</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).

zodat de functionaris en de toezichhouders kunnen controleren wie wanneer toegang had tot welke gegevens, wat zijn/haar acties waren en waarom<sup>13</sup>.

45. Voor zover er gedacht wordt aan het gebruik van cloudtoepassingen, verwijst de VTC naar haar adviezen en aanbevelingen daarover<sup>14</sup>.
46. In principe moet de specificering van maatregelen niet in de wetgeving worden opgenomen. Wanneer de decreetgever of in een later stadium (mits delegatie), de Vlaamse Regering echter vermoedt dat de gepaste maatregelen niet gerealiseerd zullen worden zonder dit aan de betrokken instanties expliciet op te leggen, dan moet dat wel gebeuren<sup>15</sup>.

### III. BESLUIT

47. 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:
  - de rechtvaardigingsgrond vervolledigen in de nota aan de Vlaamse regering (luik 2);
  - de doeleinden verder speciëren in het Ontwerp (luik 3);
  - een gegevensbeschermingseffectenbeoordeling uitvoeren (luik 4);
  - de gegevensstroom naar de subsidiedatabank verduidelijken (luik 5);
  - de bewaartermijn opnemen in het Ontwerp, minstens criteria die toelaten om de maximale bewaartermijn te bepalen (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: 2023-04-24 11:48:33 +02:00  
Reden: Ik keur dit document goed



---

<sup>13</sup> *Audit trailing of beveiligd controlespoor.*

<sup>14</sup> <https://overheid.vlaanderen.be/vlaamse-toezichtcommissie-cloud>

<sup>15</sup> Dit kan eventueel ook in een ministerieel besluit of een omzendbrief.



Autorité de protection des données  
Gegevensbeschermingsautoriteit

## Standaardadvies 65/2023 van 24 maart 2023

### Betreft: Standaardadvies betreffende de redactie van normatieve teksten

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

Brengt op 24 maart 2023 het volgend standaardadvies uit.

## **I. TOEPASSINGSGEBIED EN CONTEXT VAN DIT ADVIES**

1. Gezien het uitzonderlijk grote aantal adviesaanvragen dat momenteel bij de Autoriteit wordt ingediend en bij gebrek aan voldoende personele middelen, is de Autoriteit niet in staat om alle adviesaanvragen die zij ontvangt, te behandelen. Wanneer de aanvrager niet aangeeft dat het voorgelegde ontwerp aanleiding kan geven tot hoge risico's voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen, en wanneer uit zijn antwoorden in het formulier ook niet kan worden afgeleid dat dergelijke risico's aanwezig zijn, kan de Autoriteit beslissen om te verwijzen naar voorliggend standaardadvies betreffende de redactie van normatieve teksten<sup>1</sup>.
2. In dit algemene advies wordt gewezen op de belangrijkste eisen waaraan elke norm die de verwerking van persoonsgegevens regelt, moet voldoen. Het blijft dus geldig bij elke redactie van normatieve teksten. Het is de verantwoordelijkheid van de auteur van een ontwerpnorm om ervoor te zorgen dat deze daadwerkelijk voldoet aan de kwaliteitseisen van een wet, opgelegd op grond van de AVG en gelezen in samenhang met de Grondwet, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (hierna "het EVRM").

## **II. REDACTIE VAN NORMATIEVE TEKSTEN EN GEGEVENSBESCHERMING**

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

3. 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.
4. Ter herinnering: de verwerking van persoonsgegevens wordt als noodzakelijk beschouwd als zij de minst ingrijpende maatregel vormt om het ermee nagestreefde gerechtvaardigde doel te

---

<sup>1</sup> De Autoriteit dient strategische keuzes te maken, rekening houdend met de nieuwe taken die haar krachtens de AVG zijn opgelegd, 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 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 voorliggende algemene richtlijnen. Het is aan de aanvrager om er in de praktijk voor te zorgen dat het ontwerp dat hij redigeert, daadwerkelijk voldoet aan de kwaliteitsvereisten van de wet die door de AVG, de Grondwet, het Handvest van de grondrechten en het EVRM, worden opgelegd.

bereiken. De auteur van een normatieve tekst 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.

5. Wanneer de noodzaak van de verwerking van persoonsgegevens vaststaat, moet de auteur van de normatieve tekst 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).
6. De Autoriteit vestigt de aandacht van de auteurs van normatieve teksten op de verplichting ervoor te zorgen dat de verwerkingen van persoonsgegevens die door het ontwerp worden geregeld of in uitvoering daarvan zullen worden geregeld, werkelijk noodzakelijk zijn en evenredig met het nagestreefde doel.

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

7. 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>.

---

<sup>2</sup>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; ( )"

8. 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 voorzienbaar 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 voorzienbaarheid 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.
9. 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 voorzienbaarheid 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).
10. 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 voorzienbaarheid ervan te waarborgen, geeft de Autoriteit hieronder richtsnoeren.
11. 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."*
12. 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 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*

---

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

*te bepalen in welke gevallen verwerking van persoonsgegevens rechtmatig geschied".  
(onderstreept door de Autoriteit)*

13. 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>
14. De Autoriteit stelt met name drie situaties vast waarin een nationale norm de verwerking van persoonsgegevens specifiek moet regelen:
- wanneer het nodig is de voorzienbaarheid 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>.
  - 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>.

<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 de 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

<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 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)



15. 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.
16. De Autoriteit verzoekt de auteur van de normatieve tekst derhalve om ervoor te zorgen dat zijn ontwerp voldoet aan de vereiste van voorzienbaarheid, 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,  
(get.) Cédrine Morlière, Directeur





# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 73.587/3

van 5 juni 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende maatregelen voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de bijenteelt’

Op 4 mei 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 'houdende maatregelen voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de bijenteelt'.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 30 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Yves DEPOORTER, toegevoegd griffier

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 juni 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 (hierna: GLB) 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>, verordening (EU) 2021/2116 van het Europees Parlement en de Raad van 2 december 2021<sup>2</sup> en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan.<sup>3</sup>

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering, dat strekt tot de gedeeltelijke uitvoering van de twee voornoemde verordeningen, regelt de steun voor maatregelen voor de verbetering van de productie en afzet van producten van de teelt van honingbijen, als bedoeld in de artikelen 54, 55 en 56 van verordening (EU) 2021/2115.

Er wordt voorzien in steun voor vijf interventies om de productie en afzet van producten van de bijenteelt te verbeteren. Die interventies stammen uit de lijst in artikel 55, lid 1, van verordening (EU) 2021/2115 (artikelen 3 en 4 van het ontwerp). Tevens worden de begunstigden bepaald voor die steun en de projecten die in aanmerking komen voor steun (artikelen 5 tot 7). Het ontwerp bepaalt de kosten die in aanmerking worden genomen (artikelen 8 tot 10). De steunaanvragen worden ingediend na een oproep door de Vlaamse minister bevoegd voor de landbouw (hierna: de minister) en worden na een ontvankelijkheidsonderzoek voorgelegd aan een beoordelingscommissie, die ze toetst aan een aantal selectiecriteria (artikelen 11 tot 15). De minister beslist op basis van het verslag van de beoordelingscommissie welke projecten

---

<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 plattelandontwikkeling (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> Artikel 1, lid 1, c), van verordening (EU) 2021/2115 voorziet ook in door de lidstaten op te stellen strategische GLB-plannen, waarin ingevolge de specifieke doelstellingen en de vastgestelde behoeften streefcijfers worden vastgesteld, voorwaarden voor interventies nader omschreven en financiële middelen toegewezen. De lidstaten dienen hun voorstellen van GLB-plan in bij de Europese Commissie, die deze moet goedkeuren. Voor België/Vlaanderen werd het strategisch GLB-plan goedgekeurd door 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 plattelandontwikkeling' (C(2022) 8696 final)

worden geselecteerd, rekening houdend met de beschikbare begrotingskredieten en de selectiecriteria (artikel 16).

De begunstigten moeten een tussentijdse, een functionele en een financiële verantwoording indienen (artikelen 17 tot 19) De subsidie wordt uitbetaald in één schijf, maar een gedeelte kan op aanvraag en onder bepaalde voorwaarden als voorschot worden uitbetaald (artikelen 20 tot 23) De begunstigten moeten het logo van de Vlaamse overheid en van de Europese Unie vermelden in hun communicatie over de gesubsidieerde activiteiten (artikel 24) De inkerverenigingen moeten jaarlijks informatie inwinnen bij hun leden over het aantal bijenvolken die klaar zijn om te overwinteren (artikel 25)

Het ontwerp bevat voorts bepalingen inzake controle en sancties (artikelen 26 tot 32), de bezwaarprocedure (artikel 33), de gegevensverwerking (artikel 34), de reservevorming (artikel 35), de dubbele subsidiëring (artikel 36) en de uitwisseling van berichten ter uitvoering van het te nemen besluit (artikel 38) Als over de oproep voor subsidieaanvragen een gunstig advies is verleend door de Inspectie van Financiën, moet over de toekenningsbesluiten voor die subsidies geen advies meer worden ingewonnen, tenzij de Inspectie van Financiën anders adviseert in het advies over de oproep in kwestie (artikel 39)

### RECHTSGROND

3 Blijkens de aanhef wordt de rechtsgrond voor het ontwerp gezocht in artikel 9, eerste lid, 2°, en tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Deze bepaling machtigt de Vlaamse Regering maatregelen te nemen ter ondersteuning van het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek dat wordt verricht De Vlaamse Regering kan de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor deze maatregelen bepalen

Die rechtsgrondbepalingen volstaan evenwel niet om het ontwerp te dragen, aangezien de beoogde interventies niet beperkt zijn tot ondersteuning van het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek. De gemachtigde reageerde daarop als volgt.

“De in het ontwerp vermelde aanhef dient te worden aangevuld. Rechtsgrond wordt immers niet alleen geboden door artikel 9 eerste lid, 2° in combinatie met het tweede lid Rechtsgrond wordt ook geboden door artikel 9, eerste lid, 1° in combinatie met het tweede lid.”

Met die zienswijze kan worden ingestemd Artikel 9, eerste lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 machtigt de Vlaamse Regering voor het nemen van steunmaatregelen voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, van dat decreet, waarin de voormelde interventies kunnen worden ingepast, en biedt dan ook, samen met artikel 9, eerste lid, 2°, en tweede lid, voldoende rechtsgrond voor het ontwerp, onder voorbehoud van wat volgt

4. Luidens artikel 26 van het ontwerp is het Departement Landbouw en Visserij verantwoordelijk voor de coördinatie en de uitvoering van de in die bepaling omschreven controles Daarbij wordt bepaald dat het rekening kan houden met vaststellingen die andere

bevoegde autoriteiten hebben gedaan bij de uitoefening van de opdrachten die hun wettelijk zijn toegewezen. Het Departement Landbouw en Visserij kan de uitvoering van de controles overdragen aan derden

De gemachtigde bevestigde dat het de bedoeling is om met deze bepaling uitvoering te geven aan artikel 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013<sup>4</sup>. Hiervoor kan dan rechtsgrond worden gevonden in deze 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 de voornoemde decretale bepaling. In dat geval moet er bij de omschrijving van de bevoegdheden van de toezichtsambtenaren wel rekening mee worden gehouden dat deze ambtenaren beschikken over de in de artikelen 44 en volgende van het decreet van 28 juni 2013 omschreven bevoegdheden, zodat deze in beginsel niet nader moeten worden bepaald in de tekst van het ontwerp, dat dan ook beperkt zou 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.<sup>5</sup>

5. In artikel 34 van het ontwerp wordt bepaald dat het Departement Landbouw en Visserij optreedt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van 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 (algemene verordening gegevensbescherming)', welke de categorieën van betrokkenen zijn van wie de persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, de categorieën van persoonsgegevens waarop die verwerking slaat en wat het doel is van de gegevensverwerking.

Er kan worden aangenomen dat de in artikel 34 opgenomen bepalingen inzake de verwerking van persoonsgegevens een intrinsiek gevolg zijn van de voormelde decretale bepalingen, zodat geen afzonderlijke wettelijke basis is vereist voor de regeling van de verwerking van de persoonsgegevens die daarmee rechtstreeks verband houden. Ook de bewaartermijn van de persoonsgegevens (die in het ontwerp niet wordt bepaald) kan impliciet op voldoende wijze worden afgeleid uit de voormelde decretale bepalingen, en met name uit het gegeven dat de werkzaamheden in het kader waarvan de gegevens worden verwerkt een einde nemen wanneer de subsidies zijn verleend en de daarmee verband houdende activiteiten zijn afgerond

---

<sup>4</sup> In artikel 44, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om, ter uitvoering van het eerste lid van die bepaling, de specifieke toezichtopdracht van de verschillende toezichthouders nader te bepalen

<sup>5</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 agromilie- en klimaatmaatregelen met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020' (opmerking 4 2) en adv RvS 73 203/1 van 7 april 2023 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 april 2023 'tot vaststelling van de voorschotten voor subsidies voor de uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit' (opmerking 4 2).

6 Overeenkomstig artikel 39 van het ontwerp moet de oproep, vermeld in artikel 11 ervan, voor advies worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Als de Inspectie van Financiën een gunstig advies verleent over de oproep, worden de toekenningsbesluiten, vermeld in artikel 16 ervan, niet meer voor advies aan de Inspectie van Financiën voorgelegd, tenzij de Inspectie van Financiën anders adviseert in het advies over de oproep in kwestie.

Gevraagd naar de specifieke rechtsgrond voor deze bepaling, antwoordde de gemachtigde als volgt:

“De rechtsgrond wordt geboden door artikel 9 van het decreet van 28 juni 2013. Artikel 71, §§3 en 4 van het besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019 (BVCO) biedt deze mogelijkheid

Artikel 71, §3, van het BVCO van 17 mei 2019 bepaalt vanaf 1 januari 2023 dat voor subsidies die geen toelage uitmaken en die een rechtsgrond hebben buiten het decreet houdende de uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap, in een afsprakenkader met de Inspectie van Financiën kan bepaald worden welk toezicht de Inspectie van Financiën voorafgaand aan of na de toekenning van de subsidie zal uitoefenen. Er wordt eveneens een procedure vastgelegd die gevolgd moet worden. In de versie van artikel 71 van het BVCO van 17 mei 2019 van kracht tot eind 2022, is bepaald dat de inhoudelijke regelgeving in een ex ante controle kan voorzien. In het verslag aan de Vlaamse Regering bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2022 dat de BVCO wijzigt, is nog steeds sprake dat de sectorspecifieke reglementaire regelgeving een afwijkende benadering kan instellen.

Artikel 71, §4, van het BVCO van 17 mei 2019 voorziet vanaf 1 januari 2023 in regels voor subsidies die worden toegekend naar aanleiding van een oproep. De regels zijn echter enkel van toepassing als er geen sectorspecifieke reglementaire bepaling geldt. Voorliggend ontwerp van besluit maakt gebruik van de mogelijkheid om sectorspecifieke bepalingen op te nemen en in een voorafgaande controle te voorzien. De Inspectie van Financiën onderschrijft deze werkwijze zonder dat nog een afsprakenkader dient opgemaakt te worden.”

De ontworpen bepaling heeft betrekking op de begrotingscontrole en kan als dusdanig geen rechtsgrond vinden in artikel 9 van het decreet van 28 juni 2013. De rechtsgrond ervoor kan wel worden gevonden in de rechtsgrond voor het door de gemachtigde aangehaalde artikel 71, §§ 3 en 4, van het Besluit Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 17 mei 2019, namelijk in artikel 75, vijfde lid, van de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019, waarbij de Vlaamse Regering onder meer wordt gemachtigd om de procedure te bepalen voor de ex-antecontrole op de aanwending van subsidies.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

7 De rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef moet worden aangepast overeenkomstig hetgeen is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp.

Artikel 26

8. Bij artikel 26, eerste lid, tweede zin, van het ontwerp, wordt de minister gemachtigd om “bijkomende regels” te bepalen met betrekking tot de controles vermeld in verordening (EU) 2021/2115, verordening (EU) 2021/2116 en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan.

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

De gemachtigde verklaarde dat de delegatie aan de minister slechts aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard betreft.

Het is enkel onder dat voorbehoud dat de ontworpen delegatie doorgang kan vinden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Yves DEPOORTER

Jeroen VAN NIEUWENHOVE