



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.550/3
van 31 oktober 2023

over

een voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen
inzake landbouw en omgeving’

Op 25 september 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 voorontwerp van decreet ‘houdende diverse bepalingen inzake landbouw en omgeving’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 24 oktober 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Johan PAS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 31 oktober 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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er in hoofdzaak toe om de constructie van de zogenaamde samengestelde landbouwer of exploitant² af te schaffen met het oog op een efficiëntere registratie in de gemeenschappelijke identificatiedatabank van het Departement Landbouw en Visserij en van de Vlaamse Landmaatschappij, in lijn met de registratie in de Kruispuntbank van Ondernemingen. Enkel de zogenaamde enkelvoudige landbouwer³ blijft bestaan. Daartoe worden het decreet van 22 december 2006 ‘houdende inrichting van een gemeenschappelijke identificatie van landbouwers, exploitaties en landbouwgrond in het kader van het meststoffenbeleid en van het landbouwbeleid’ (artikel 3 en 6 van het voorontwerp) en het Mestdecreet van 22 december 2006 (hierna: het Mestdecreet) gewijzigd (artikelen 8, 9, 10 en 11).

Voorts wordt het decreet van 22 december 2006 geactualiseerd naar aanleiding van 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’ en verordening (EU) nr. 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’ (artikelen 2, 4 en 5).

Ten slotte wordt in het decreet van 22 december 2006 een bepaling ingevoegd waarin het Departement Landbouw en Visserij wordt aangewezen als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens. Tevens worden de categorieën bepaald van betrokkenen van wie de persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, alsook de persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt. Ook de doeleinden van de verwerking worden geregeld (artikel 7).

Het aan te nemen decreet treedt in werking op 1 januari 2024 (artikel 12).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

² Dit zijn landbouwers die bestaan uit twee of meer exploitanten (natuurlijke personen of ondernemingen).

³ Wanneer de landbouwer en de exploitant identiek zijn.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

3. Het ontworpen artikel 2, eerste lid, 12/2°, 12/3° en 12/4°, van het decreet van 22 december 2006 bevat definities van de termen “bouwland”, “blijvend grasland” en “blijvende teelten”, die gebaseerd zijn op de gelijknamige definities in artikel 4, lid 3, a), b) en c), van verordening (EU) 2021/2115. Bij het ontworpen artikel 2, tweede lid, van hetzelfde decreet wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de ontworpen definities aan te passen.

De gemachtigde bevestigde dat bij de uitvoering van deze delegatie rekening moet worden gehouden met het gegeven dat volgens artikel 4, lid 3, inleidende zin, van verordening (EU) 2021/2115 de lidstaten die begrippen nader kunnen specificeren, maar dat dit moet gebeuren binnen het kader van de voormelde punten a), b) en c). Het is raadzaam om dit in de memorie van toelichting te vermelden.

Artikel 3

4. Bij het ontworpen artikel 3, § 1, tweede lid, van het decreet van 22 december 2006 wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om het gebruik van andere gegevensbronnen dan de gegevensbronnen vermeld in het eerste lid, 1°, toe te laten en te bepalen voor specifiek omschreven categorieën van landbouwers, alsook om te bepalen welke andere informatie moet opgenomen worden in het Geïntegreerd Beheers- en Controlesysteem⁴ met het oog op de uitvoering van de sectorale landbouwwetgeving van de Europese Unie en wat beperkt zal zijn tot hetgeen noodzakelijk is voor dat doel. De Vlaamse Regering bepaalt de verwerking conform de regelgeving over de bescherming van persoonsgegevens.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.⁵

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving

⁴ Zie de artikelen 65 en volgende van verordening (EU) nr. 2021/2116.

⁵ 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.

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.⁶

Uit de omschrijving van de voormelde delegatie aan de Vlaamse Regering kan worden afgeleid dat de bepaling van bijkomende categorieën van te verwerken gegevens en van specifieke categorieën van betrokken personen enkel mogelijk is voor wat “noodzakelijk” is “voor de uitvoering van de sectorale landbouwwetgeving van de Europese Unie”. Aangezien de betrokken verordeningsbepalingen en eventuele afgeleide gedelegeerde verordeningen en uitvoeringsverordeningen rechtstreeks uitwerking hebben in de interne rechtsorde en de lidstaten van de Europese Unie gehouden zijn tot een correcte en volledige uitvoering ervan in de interne rechtsorde,⁷ kan worden aangenomen, mede gelet op artikel 34 van de Grondwet,⁸ dat de ontworpen delegatie aan de Vlaamse Regering geen bezwaren oproept in het licht van het voormelde legaliteitsbeginsel.

Zoals op meer algemene wijze wordt uiteengezet in opmerking 5 voor de te verwerken persoonsgegevens, moet ook ter wille van het voormelde legaliteitsbeginsel voor de bijkomende categorieën van te verwerken persoonsgegevens de maximale bewaartermijn worden bepaald in het voorontwerp zelf, aangezien verordening (EU) 2021/2115 ter zake geen regeling bevat.⁹

Artikel 7

5. Het ontworpen artikel 5/1 van het decreet van 22 december 2006 wijst het Departement Landbouw en Visserij aan als verwerkingsverantwoordelijke voor de verwerking van persoonsgegevens, bepaalt de categorieën van betrokkenen van wie de persoonsgegevens kunnen worden verwerkt, de persoonsgegevens die kunnen worden verwerkt, alsook de doeleinden van de verwerking.

⁶ 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; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

⁷ Zie in dat verband overigens ook, precies wat betreft de regeling van de verwerking van persoonsgegevens door de lidstaten, artikel 151 van verordening (EU) 2021/2115.

⁸ Vgl. GwH 22 april 2010, nr. 37/2010, B.10.

⁹ Artikel 151, lid 3, van verordening (EU) 2021/2115 verwijst enkel naar “de minimumbewaartermijnen die in het toepasselijke nationale recht en het Unierecht zijn vastgesteld”.

Ter wille van het in opmerking 4 geschetste legaliteitsbeginsel moet voor elk van de te verwerken persoonsgegevens de maximale bewaartermijn worden bepaald in het voorontwerp zelf, aangezien verordening (EU) 2021/2115 ter zake geen regeling bevat.¹⁰

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Johan PAS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE

¹⁰ Artikel 151, lid 3, van verordening (EU) 2021/2115 verwijst enkel naar “de minimumbewaartermijnen die in het toepasselijke nationale recht en het Unierecht zijn vastgesteld”.