



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 67.056/1
van 5 maart 2020

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 juli 2014 betreffende het vervoer en de verwerking van meststoffen, wat betreft het AGR-GPS-systeem’

Op 27 februari 2020 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot wijziging van het ministerieel besluit van 3 juli 2014 betreffende het vervoer en de verwerking van meststoffen, wat betreft het AGR-GPS-systeem’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 3 maart 2020. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, en Chantal BAMPs, staatsraden, en Annemie GOOSSENS, griffier.

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

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 5 maart 2020

*

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

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling gemotiveerd door de omstandigheid dat:

“het voorliggend besluit de nadere regels bevat aangaande de wijze waarop berichten die via de AGR-GPS-app naar de GPS-dienstverlener en vervolgens naar de Mestbank worden gestuurd, opgebouwd moeten worden en welke berichten er specifiek allemaal nodig zijn. Opdat de Mestbank de gegevens die ze in het kader van dit systeem ontvangt, op een efficiënte manier zou kunnen verwerken en deze doelmatig zou kunnen gebruiken bij de controle op de naleving van de bepalingen van het Mestdecreet, is het noodzakelijk dat de berichten die de Mestbank ontvangt op een uniforme wijze opgemaakt worden. Het bemestingsseizoen is weliswaar ondertussen gestart, maar het grootste gedeelte van de voorjaarsbemesting zal pas in de loop van de maanden maart en april gebeuren”.

*

2. Overeenkomstig artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het besluit van de Vlaamse Regering van 31 januari 2020 ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft het AGR-GPS-systeem voor burenregelingen’ bepaalt onder meer dat het AGR-GPS-systeem voor burenregelingen werkt via een app.

Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme strekt tot het wijzigen van het ministerieel besluit van 3 juli 2014 ‘betreffende het vervoer en de verwerking van meststoffen’ en voegt er bepalingen betreffende het AGR-GPS-systeem aan toe.

4. De ontworpen regeling ontleent rechtsgrond aan de artikelen 9.4.2.1, 9.4.5.6 en 9.5.3.12, § 2, laatste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (hierna: VLAREME) en aan de artikelen 48 (aangezien ook bepalingen worden gewijzigd die gelden voor transporten verricht door erkende mestvoerders) en 49 van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet).

Het in het tweede lid van de aanhef vermelde artikel 9.4.5.2 van het VLAREME biedt geen rechtsgrond voor de ontworpen regeling.

VORMVEREISTEN

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

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

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

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017,¹ heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG,² noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen.³ Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de voornoemde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het de Gegevensbeschermingsautoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de AVG heeft vastgesteld.⁴ Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting.

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

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

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

³ *Ibid.*, 115 (opmerking 7.1)

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

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

Een dergelijke samenwerking zou overigens ook in het verlengde liggen van de bepalingen van de AVG met betrekking tot de vereiste afstemming zowel tussen de toezichthoudende autoriteiten van verscheidene lidstaten⁶ als tussen de toezichthoudende autoriteiten van eenzelfde lidstaat.⁷⁻⁸

6. Overeenkomstig artikel 5, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 ‘betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij’ dient elk ontwerp waarbij een technisch voorschrift wordt vastgesteld “onverwijld” aan de Europese Commissie te worden meegedeeld.

Artikel 1, lid 1, f), eerste lid, van voornoemde richtlijn omschrijft een technisch voorschrift als “een technische specificatie of andere eis of een regel betreffende diensten, met inbegrip van de erop toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen die *de jure* of *de facto* moeten worden nageleefd voor de verhandeling, de dienstverrichting, de vestiging van een verrichter van diensten of het gebruik in een lidstaat of in een groot deel van een lidstaat (...)”.

De artikelen 2 tot 7 van het ontwerp en diverse onderdelen van de ontworpen bijlage hebben mede betrekking op technische voorschriften in de zin van de voornoemde richtlijn, zodat de aanmeldingsprocedure dient te worden doorlopen.

Bij die aanmelding overeenkomstig artikel 5, lid 1, van de voormelde richtlijn moet ook rekening worden gehouden met de *standstill*-periode bedoeld in artikel 6 ervan.

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

⁶ Zie de artikelen 60 tot 67 van de AVG.

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

⁸ Zie eveneens adv.RvS 66.033/1/AV van 3 juni 2019 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2019 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 10 december 2010 tot uitvoering van het decreet betreffende de private arbeidsbemiddeling, wat betreft de invoering van een registratieverplichting voor sportmakelaars’, opmerkingen 5.1 tot 5.4.

7. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van deze vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, alsnog aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

8. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen *sub* 4 in verband met de rechtsgrond is opgemerkt.

Bijgevolg dient in het eerste lid van de aanhef een verwijzing naar artikel 48 van het Mestdecreet te worden toegevoegd en dient in het tweede lid van de aanhef de verwijzing naar artikel 9.4.5.2 van het VLAREME te worden geschrapt.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME