RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.568/1
van 29 december 2021

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 tot het verlenen van steun voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juli 2014 tot het verlenen van hectaresteun voor de biologische productiemethode met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’

‡ LW-GJMVKBEDF-HAFGIMR‡

Op 29 november 2021 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 wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 tot het verlenen van steun voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 juli 2014 tot het verlenen van hectaresteun voor de biologische productiemethode met toepassing van het Vlaams Programma voor Plattelandsontwikkeling voor de periode 2014-2020’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 21 december 2021. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, Michel TISON en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 29 december 2021.

*

‡ LW-GJMVKBEDF-HAFGIMR‡

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. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt er in essentie toe om een aantal besluiten af te stemmen op het besluit van de Vlaamse Regering van 29 oktober 2021 ‘over de biologische productie en de etikettering van biologische producten’ dat op 1 januari 2022 in werking treedt. Het ontwerp bestaat derhalve uit een aantal bepalingen die reeds bestaande bepalingen beogen te wijzigen, op artikel 8 ervan na, dat ertoe strekt om in het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 ‘tot het verlenen van steun voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen’ een hoofdstuk 4/1, “Gegevensverwerking”, bestaande uit een nieuw artikel 22/1, in te voegen.

3.1. De ontworpen regeling vindt rechtsgrond in de bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, die worden vermeld in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef van het ontwerp. Wel dient het hierna volgende voorbehoud te worden gemaakt.

3.2. In het ontworpen artikel 22/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 (artikel 8 van het ontwerp), wordt de bevoegde entiteit aangeduid als verwerkingsverantwoordelijke voor de desbetreffende verwerking van persoonsgegevens en worden de categorieën van gegevens van landbouwers opgesomd die voor de uitvoering van het besluit kunnen worden verwerkt.

De afdeling Wetgeving dient wat dat betreft de opmerking in herinnering te brengen die zij heeft gemaakt in advies 68.936/AV van 7 april 2021[1] en die luidt:

> “101. Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt 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

[1] Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp van wet ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119.

‡ LW-GJMVKBEDF-HAFGIMR‡

tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de ‘essentiële elementen’ voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[2]

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

Uit het aangehaalde advies 68.936/AV valt af te leiden dat de Vlaamse Regering in het ontworpen artikel 22/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 enkel “essentiële elementen” inzake gegevensverwerking, zoals het vaststellen van categorieën van te verwerken gegevens, kan regelen indien zij daartoe over een voldoende decretale grondslag beschikt. De Vlaamse Regering kan daarbij in beginsel enkel categorieën van gegevens die reeds door de decreetgever zelf zijn vastgesteld, nader omschrijven of specifiëren. Bij gebrek aan dergelijke decretale bepaling ontbeert de Vlaamse Regering de noodzakelijke rechtsgrond om in het ontworpen artikel 22/1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 de te verwerken categorieën van gegevens vast te stellen.[3]

VORMVEREISTEN

4. De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens heeft over het ontworpen besluit op 7 november 2021 advies 2021/90 uitgebracht. In dat verband dient er evenwel op gewezen te worden dat, gelet op hetgeen is uiteengezet in advies 66.033/1/AV van 3 juni 2019,[4] een advies van de Vlaamse Toezichtcommissie niet per se volstaat om aan het hiervoor aangehaalde vormvoorschrift te voldoen en dat in dat geval ook nog om een advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit moet worden verzocht.

[2] *Voetnoot 175 van het aangehaalde advies*: 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.

[3] De artikelen 10, §§ 1 en 3, en 11 van het decreet van 28 juni 2013, houden niet in dat, zonder voldoende specifieke machtiging, de Vlaamse Regering alle vereiste bepalingen kan vaststellen inzake de bescherming van persoonsgegevens, zoals de gemachtigde van mening is, noch volstaat de “uitgebreide privacyverklaring”, waarop wordt gedoeld in de nota aan de Vlaamse Regering, om te voldoen aan de vereisten die uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeien op het vlak van de regeling inzake verwerking van persoonsgegevens.

[4] 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’, opm. 5.1 tot 5.4.

‡ LW-GJMVKBEDF-HAFGIMR‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 5

5. In het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 (artikel 5, 2°, van het ontwerp), wordt bepaald dat de landbouwer in de verzamelaanvraag op erewoord verklaart dat hij voldoet aan de voorwaarden, vermeld in verordening (EU) nr. 1408/2013 van de Commissie van 18 december 2013 'inzake de toepassing van de artikelen 107 en 108 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie op de-minimissteun in de landbouwsector'. Volgens de gemachtigde is het de bedoeling dat "[d]e landbouwer (…) overeenkomstig artikel 6, lid 1 van verordening (EU) nr. 1408/2013 [moet] verklaren dat het totale bedrag aan de-minimissteun dat hij verkrijgt (ook rekening houdend met eventueel reeds verkregen de-minimissteun) het drempelbedrag, vermeld in artikel 3, lid 2, van verordening (EU) nr. 1408/2013, niet overschrijdt".

De afdeling Wetgeving dient wat dat betreft de opmerking in herinnering te brengen die zij heeft gemaakt in advies 57.363/1 van 4 mei 2015, die luidde:

> "Overeenkomstig het ontworpen artikel 5, tweede lid, verklaart de landbouwer bij de steunaanvraag en de betalingsaanvraag op erewoord dat hij voldoet aan de voorwaarden, vermeld in verordening (EU) nr. 1408/2013. De gemachtigde stelde dat deze bepaling is ingegeven door artikel 6, lid 1, laatste zin, van die verordening, die luidt als volgt:
>
> > 'Voordat de lidstaat de steun verleent, verlangt hij van de betrokken onderneming een schriftelijke of elektronische verklaring over alle andere onder deze verordening of andere de-minimisverordeningen vallende de-minimissteun die deze onderneming gedurende de twee voorgaande belastingjaren en het lopende belastingjaar heeft ontvangen.'
>
> Het voldoen aan de bepalingen van verordening (EU) nr. 1408/2013 is effectief één van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan opdat de Vlaamse overheid overeenkomstig artikel 6, lid 3, van de verordening nieuwe de-minimissteun kan verlenen. De ontworpen bepaling verschaft de Vlaamse overheid echter niet de mogelijkheid om uit te maken of, naar luid van dezelfde verordeningsbepaling, de nieuwe steun "het totale bedrag aan de-minimissteun dat aan de betrokken onderneming is verleend, niet zodanig doet toenemen dat het in artikel 3, lid 2, vastgestelde plafond en het in artikel 3, lid 3, bedoelde nationale maximum wordt overschreden". Bovendien vormt de ontworpen bepaling ook geen volledige uitvoering van artikel 6, lid 1, laatste zin, van de verordening, nu enkel een verklaring op erewoord wordt gevraagd en geen overzicht van de reeds ontvangen de-minimissteun gedurende de twee voorgaande belastingjaren en het lopende belastingjaar. Het is dan ook raadzaam om de ontworpen bepaling in die zin aan te vullen, aangezien niet bij voorbaat vaststaat dat de ontvangen de-minimissteun alleen van de Vlaamse overheid afkomstig is."[5]

[5] Adv.RvS 57.363/3 van 4 mei 2015 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 22 mei 2015 'tot wijziging van diverse bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011 tot het verlenen van steun voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen en tot opheffing van het ministerieel besluit van 9 mei 2014 tot bepaling van nadere regels voor het verlenen van steun voor deelname aan Europees erkende voedselkwaliteitsregelingen', opm. 5.

‡ LW-GJMVKBEDF-HAFGIMR‡

Deze opmerking kan evenzeer worden betrokken op het ontworpen artikel 5, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 9 september 2011.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

‡ LW-GJMVKBEDF-HAFGIMR‡