



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 ervan.³

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 toezichtsoopdrachten 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 toezichtsoopdracht 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° en 71, 1°, met artikel 10, §§ 1, 1°, 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 gedomd 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°.