



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.203/1

van 7 april 2023

over

een 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’

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 uitvoering van maatregelen met een gunstig effect op het milieu, het klimaat en de biodiversiteit’.

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 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, regelt de subsidiëring van de agromilieuklimaatmaatregelen die worden vermeld in artikel 3, eerste lid, 1°, 4°, 7°, 9°, 10° en 18°, van het ontwerp, alsmede de subsidiëring van de ecoregelingen die worden vermeld in artikel 3, eerste lid, 2°, 3°, 5°, 6°, 8°, 11° tot 17°, en artikel 31 van verordening (EU) 2021/2115.

In titel 1 van het ontwerp wordt aangegeven dat het ontworpen besluit strekt tot een gedeeltelijke uitvoering van de verordeningen (EU) 2021/2115 en (EU) 2021/2116, en worden een aantal begrippen omschreven (artikelen 1 en 2). In titel 2 worden de verschillende maatregelen opgesomd die voor subsidiëring in aanmerking komen, worden een aantal specifieke bepalingen weergegeven met betrekking tot de subsidiëring van ecoregelingen, wordt de onderlinge combineerbaarheid van verbintenissen voor areaalgebonden maatregelen op hetzelfde perceel geregeld, en worden de verplichtingen in hoofde van de landbouwer beschreven op het vlak van de verzamelaanvraag en de aanvraagprocedure die daarbij dient te worden doorlopen (artikelen 3 tot 14).

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 plattelandontwikkeling (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 plattelandontwikkeling (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 plattelandontwikkeling’ werden door de gemachtigde aan de afdeling Wetgeving meegedeeld.

In titel 3 van het ontwerp wordt voor elke specifieke agromilieuklimaatmaatregel en ecoregeling aangegeven aan welke vereisten de verbintenis moet voldoen die de landbouwer dient aan te gaan om de betrokken subsidie te verkrijgen en aan welke voorwaarden moet worden voldaan opdat de subsidie in kwestie zou kunnen worden toegekend (artikelen 15 tot 100).

In titel 4 van het ontwerp wordt bepaald in welke gevallen en onder welke voorwaarden een verbintenis kan worden stopgezet of opgeschort (artikel 101), terwijl titel 5 diverse bepalingen bevat met betrekking tot de controle en de sanctionering (artikelen 102 tot 119). De wijze van uitwisseling van berichten wordt geregeld in titel 6 (artikel 120). De bevoegde entiteit wordt belast met het behandelen van bezwaren “tegen beslissingen die rechtsgevolgen tot stand brengen bij de uitvoering van [het ontworpen] besluit, de uitvoeringsbesluiten ervan, de verordeningen (EU) 2021/2115 en (EU) 2021/2116 en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan”. In titel 7 van het ontwerp wordt de desbetreffende bezwaarprocedure geregeld (artikel 121). De verwerking en bescherming van persoonsgegevens vormt het voorwerp van titel 8 (artikel 122). Titel 9 bevat een aantal opheffings- en overgangsbepalingen (artikelen 123 tot 129). Titel 10 van het ontwerp bestaat uit de bepaling van inwerkingtreding (artikel 130) en de uitvoeringsbepaling (artikel 131).

Het voornoemde artikel 130 doet ervan blijken dat het de bedoeling is om het ontworpen besluit met ingang van 1 januari 2023 in werking te laten treden.

BEVOEGDHEID

3. Om te bepalen wie in aanmerking komt voor een subsidie, wordt onder meer rekening gehouden met de ligging van de percelen. Het gaat om percelen die in het Vlaamse Gewest zijn gelegen, maar in sommige gevallen ook op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.⁴

In artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse Gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest ‘met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij’, zoals vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 28 mei 2009, wordt onder meer bepaald dat het Vlaamse Gewest aan het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest administratieve ondersteuning verleent voor het beheer en de controle van dossiers volgens bepalingen vastgesteld in wederzijds overleg betreffende onder andere “de rechtstreekse steun en het productiebeheer”. Tevens wordt bepaald dat, zolang het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest niet over een eigen erkend betaalorgaan beschikt voor de betrokken aangelegenheid, het betaalorgaan van het Vlaamse Gewest alle opdrachten van een betaalorgaan uitvoert, waaronder het toekennen en het uitbetalen van de steun en het terugvorderen van onverschuldigde bedragen, voor alle landbouwers van wie het correspondentieadres of alle productie-eenheden op het grondgebied van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest gelegen zijn.

⁴ Zie de artikelen 21, tweede lid, 33, eerste lid, 1°, 48, eerste lid, 49, eerste lid, 66, § 2, tweede lid, 92, § 2, eerste lid, en 96, tweede lid, van het ontwerp.

In het advies dat de afdeling Wetgeving verleende bij het voorontwerp van decreet tot instemming met het wijzigende samenwerkingsakkoord van 28 mei 2009,⁵ werd verwezen naar het advies dat werd gegeven bij een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden’.⁶ De afdeling Wetgeving merkte daarin het volgende op met betrekking tot artikel 4 van het voornoemde samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004:

“7.3. Samenwerkingsakkoorden zijn bedoeld als een aanvulling op het beginsel van de exclusieve bevoegdheden van de Staat, de gemeenschappen en de gewesten, en geenszins als een afwijking van dat beginsel⁷. Er wordt mee beoogd een oplossing te bieden voor de moeilijkheid die erin bestaat om, in een stelsel van exclusieve bevoegdheden, gezamenlijk een beleid uit te werken⁸.

Het sluiten van een samenwerkingsakkoord mag er daarentegen niet toe leiden dat de Staat, een gemeenschap of een gewest zich ontdoet van de uitoefening van een bevoegdheid die hem door de Grondwet of door de bijzondere wet tot hervorming der instellingen is toegewezen. Een samenwerkingsakkoord mag met andere woorden geen uitwisseling, afstand of teruggave van bevoegdheden inhouden⁹.

7.4. Te dezen moet worden vastgesteld dat de regeling opgenomen in voornoemd artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 niet kan worden betrokken op het gezamenlijk uitoefenen van eigen bevoegdheden, noch op het gezamenlijk oprichten en het gezamenlijk beheer van gemeenschappelijke diensten en instellingen, noch op het gemeenschappelijk ontwikkelen van initiatieven, doch integendeel moet worden aangemerkt als een overdracht van de uitoefening van een onderdeel van een eigen bevoegdheid van het ene gewest naar het andere gewest, in dit geval van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest naar het Vlaamse en het Waalse Gewest.

Artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 is derhalve niet in overeenstemming met het beginsel van de exclusieve bevoegdheidsuitoefening en met artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, dat bij artikel 42 van de bijzondere wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen van toepassing is verklaard op het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

⁵ Adv.RvS 45.556/VR van 15 december 2008 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 11 december 2009 ‘houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen het Vlaamse Gewest, het Waalse gewest en het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest tot wijziging van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 met betrekking tot de uitoefening van de geregionaliseerde bevoegdheden op het gebied van Landbouw en Visserij’ (opmerking 4) (*Parl.St.* VI.Parl. 2009, nr. 108/1).

⁶ Adv.RvS 43.936/3 van 15 januari 2008 over een ontwerp van besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering ‘tot instelling van een bedrijfstoelageregeling en tot vaststelling van bepaalde steunregelingen voor landbouwers en tot toepassing van de randvoorwaarden’.

⁷ Voetnoot 7 uit het geciteerde advies: Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.2, met een verwijzing naar de memorie van toelichting bij het ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988 tot wijziging van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (*Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. 30), en de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F) voor de Senaatscommissie (*Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 7).

⁸ Voetnoot 8 uit het geciteerde advies: Rdpl. de uiteenzetting van de Minister van Institutionele Hervormingen (F), *Parl. St.*, Senaat, B.Z. 1988, nr. 405/2, p. 47.

⁹ Voetnoot 9 uit het geciteerde advies: Advies 18.638/VR van 13 juli 1988 over een ontwerp dat geleid heeft tot de bijzondere wet van 8 augustus 1988, *Parl. St.*, Kamer, B.Z. 1988, nr. 516/1, p. (32), 52. In dezelfde zin: Grondwettelijk Hof, nr. 17/94, 3 maart 1994, B.5.3.

Aangezien, onverminderd hetgeen hiervoor is opgemerkt betreffende de bevoegdheid, de regeling opgenomen in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 bezwarend is voor het Vlaamse en het Waalse Gewest, en bovendien zou kunnen worden aangenomen dat voornoemd artikel 4, gelet op de draagwijdte ervan, een aangelegenheid betreft die in beginsel bij ordonnantie en bij decreet dient te worden geregeld, kan het samenwerkingsakkoord, overeenkomstig voornoemd artikel 92bis, § 1, tweede lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, hoe dan ook eerst gevolg hebben nadat het de instemming heeft verkregen van de betrokken wetgevers. Geen van de bij het samenwerkingsakkoord betrokken gewesten heeft bij ordonnantie of bij decreet instemming ermee verleend. De in artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 opgenomen regeling kan bijgevolg thans hoe dan ook geen gevolg hebben.

7.5. De bepalingen van het ontwerp waarmee beoogd wordt uitvoering te geven aan artikel 4 van het samenwerkingsakkoord van 30 maart 2004 dienen dan ook uit het ontwerp te worden weggelaten (artikel 1, 3, en sommige onderdelen van de artikelen 3, 5bis, 12 en 14 van het ontwerp). In de plaats daarvan dient in een regeling te worden voorzien waarbij de aan een instantie van het Vlaamse Gewest verleende bevoegdheden op het vlak van beheer en controle worden verleend aan een eigen dienst of instelling van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.”

Het wijzigende samenwerkingsakkoord van 28 mei 2009 heeft weliswaar de instemming verkregen van de bevoegde wetgevers, maar artikel 4 van het samenwerkingsakkoord blijft problematisch op het vlak van het beginsel van de exclusieve bevoegdheidsverdeling, zodat het bezwaar dat op dat punt door de afdeling Wetgeving in advies 45.556/VR van 15 december 2008 werd opgeworpen, nog steeds bestaat en tot dezelfde conclusie moet leiden als die waartoe de afdeling Wetgeving onder randnummer 7.5 van het aangehaalde advies 43.936/3 is gekomen.

RECHTSGROND

4.1. Onder voorbehoud van hetgeen onder de randnummers 4.2 en 4.3 wordt opgemerkt, vindt het ontworpen besluit rechtsgrond in de bepalingen 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.

4.2. Luidens artikel 103 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 2013,¹⁰ 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 zou 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.¹¹

Wanneer de in artikel 103 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 van het decreet, onderworpen aan de controle en administratieve sancties die door de Vlaamse Regering kunnen worden bepaald.¹²

¹⁰ 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.

¹¹ 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).

¹² 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.

4.3. In artikel 122 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde entiteit optreedt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG-verordening¹³, 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.¹⁴

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

¹³ 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)’.

¹⁴ 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.

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.¹⁵

Artikel 122 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. De in de aanhef van het ontwerp opgesomde bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 houden 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 gedoeld in de bisnota aan de Vlaamse Regering of een in diezelfde nota gedane verwijzing naar sommige bepalingen van het Bestuursdecreet,¹⁶ 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

5. 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 4.2 en 4.3.

6. 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 vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁷ 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.

¹⁵ 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.

¹⁶ 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”.

¹⁷ 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.

Artikel 2

7. Naar het zeggen van de gemachtigde wordt in artikel 2, 11°, van het ontwerp, bedoeld op het besluit van de Vlaamse Regering dat in ontwerpvorm het voorwerp uitmaakt van adviesaanvraag 73.201/1 waarover de afdeling Wetgeving heden eveneens advies uitbrengt. In artikel 2, 11°, moet derhalve rekening worden gehouden met het correcte opschrift van het betrokken ontwerp van besluit. Dat opschrift luidt: “Ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de aanplant en het onderhoud van boslandbouwsystemen”.

8. In artikel 2, 13°, 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.

Artikel 6

9. In artikel 6, § 1, tweede lid, van het ontwerp, dient de zinsnede “voor alle ecoregelingen samen voor op basis van de subsidiebedragen,” te worden vervangen door de zinsnede “voor alle ecoregelingen samen op basis van de subsidiebedragen,”.

10. Aan het einde van artikel 6, § 3, tweede lid, van het ontwerp, wordt verwezen naar “artikel 102, lid 2, vierde lid”. Hiermee wordt niet gerefereerd aan een bepaling van het ontwerp, maar allicht naar een bepaling van verordening (EU) 2021/2115. De tekst van de ontworpen bepaling moet worden verduidelijkt op dat punt.

Artikel 12

11. Aan het einde van artikel 12, eerste lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de relevante informatie over het gewasbeschermingsmiddelengebruik voor het perceel in kwestie ter beschikking moet worden gesteld “conform de richtlijn 2009/128/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire actie ter verwezenlijking van een duurzaam gebruik van pesticiden”.

Volgens de gemachtigde werd de betrokken richtlijn omgezet door het decreet van 8 februari 2013 ‘houdende duurzaam gebruik van pesticiden in het Vlaamse Gewest’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 5 december 2014 ‘houdende de toepassing van geïntegreerde gewasbescherming door professionele gebruikers van gewasbeschermingsmiddelen’. De gemachtigde verwees ook nog naar het Nationaal Actieplan voor de Reductie van Pesticiden (NAPAN) en vervulde haar toelichting als volgt:

“De verwijzing naar richtlijn 2009/128 bevat geen bepalingen rond registratie maar artikel 12 van het voorliggende ontwerp geeft op zich uitvoering aan artikel 8, derde lid, f) verordening (EU) 2022/1173”.

Rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekte uitleg, dient de algemene verwijzing naar de betrokken richtlijn te worden weggelaten in artikel 12, eerste lid, van het ontwerp,¹⁸ en te worden vervangen door de vermelding dat de “relevante informatie” dient te beantwoorden aan hetgeen in dat verband door de door de gemachtigde aangehaalde verordeningsbepaling wordt voorgeschreven. Een andere, en voor de bestemming van de norm meer toegankelijke handelwijze kan erin bestaan om, in plaats van te opteren voor een verwijzing naar de voornoemde verordeningsbepaling, in de ontworpen bepaling zelf nader te omschrijven waaruit de informatie dient te bestaan in het licht van de verordeningsbepaling in kwestie.

Artikel 19

12. In de inleidende zin van artikel 19 van het ontwerp moet worden verwezen naar “artikel 56, tweede lid, 8° en 9°, van het besluit van 29 oktober 2021”. Dat is ook het geval in de inleidende zin van artikel 25 van het ontwerp.

Artikel 20

13. Ermee rekening houdend dat wordt verwezen naar een onderdeel van dezelfde bepaling, schrijve men in artikel 20, tweede lid, 1°, van het ontwerp, “wordt aangevraagd overeenkomstig het eerste lid en artikel 28, eerste lid,” in plaats van “wordt aangevraagd overeenkomstig artikel 20, eerste lid en artikel 28, eerste lid,”.

Artikel 23

14. Aan het einde van artikel 23, tweede lid, van het ontwerp, dient te worden geschreven “als vermeld in artikel 3, eerste lid, 2°, van toepassing is” en niet “als vermeld in artikel 3, eerste lid, 2°, van het besluit van 4 juli 2014, van toepassing is”.

Artikel 28

15. Om de reden vermeld onder randnummer 13 schrijve men in artikel 28, tweede lid, 1°, van het ontwerp, “wordt aangevraagd overeenkomstig het eerste lid en artikel 20, eerste lid,”.

Artikel 30

16. Aangezien artikel 30 van het ontwerp betrekking heeft op de omzetting van tijdelijk grasland in blijvend grasland, moet in de inleidende zin van artikel 30, § 2, van het ontwerp, melding worden gemaakt van een “in artikel 29” vermelde verbintenis en niet van een verbintenis “vermeld in artikel 28”.

¹⁸ Een verwijzing naar een Europese richtlijn zou, volgens de legistieke richtlijnen, hoe dan ook moeten worden vervangen door een verwijzing naar de internrechtelijke omzettingbepalingen ervan.

Artikel 39

17. Aangezien de voorwaarde dat “de voortelt op het perceel in kwestie (...) braak [is]” wordt vermeld in artikel 39, § 2, 2°, van het ontwerp, moet allicht naar deze laatste bepaling en niet naar “paragraaf 2, 3°,” worden verwezen in artikel 39, § 3, van het ontwerp.

Artikel 50

18. In artikel 50, tweede lid, 2°, van het ontwerp, moet de verwijzing naar “de runderen als vermeld in artikel 47, tweede lid,” worden gecorrigeerd. Artikel 47 van het ontwerp bevat immers uitsluitend paragrafen.

Artikel 59

19. In artikel 59, § 3, van het ontwerp, dient de zinsnede “het bloemenmengsel, vermeld in het eerste lid, 4°,” te worden vervangen door de zinsnede “het bloemenmengsel, vermeld in paragraaf 2, 4°,”.

Artikel 73

20. In artikel 73, § 2, 2°, van het ontwerp, precisere men dat het gaat om de “grondstoffenverklaring als vermeld in artikel 3, § 1, eerste lid, 14°”, van het betrokken decreet van 23 december 2011.

Artikel 85

21. In artikel 85 van het ontwerp wordt de subsidiëring beoogd van “een maatregel als vermeld in artikel 3, eerste lid, 14°”, van het ontwerp, die betrekking heeft op “de toepassing van erosiebestrijdende teelttechnieken”. Het valt niet goed in te zien waarom in het opschrift van hoofdstuk 14 van titel 3 van het ontwerp, waarvan artikel 85 deel uitmaakt, wordt afgeweken van de terminologie die in het voornoemde artikel 3, eerste lid, 14°, voorkomt door melding te maken van de “toepassing van teelttechnische erosiebestrijdende technieken”. Indien inhoudelijk een identiek begrip wordt beoogd – wat *in casu* het geval lijkt te zijn – dient uiteraard een uniforme terminologie te worden gebruikt.

Artikel 91

22. In artikel 91, eerste lid, van het ontwerp, wordt de subsidie “vermeld in artikel 88” beoogd. Artikel 88 van het ontwerp heeft evenwel betrekking op de subsidiëring van het volleelds inzaaien van maïs, en niet op de subsidiëring voor de toepassing van vruchtafwisseling met vlinderbloemigen, waarop artikel 91 betrekking heeft. In artikel 91, eerste lid, van het

ontwerp, lijkt derhalve veeleer te moeten worden geschreven “... voor de subsidie, vermeld in artikel 89, moet ...”.

Artikel 93

23. Ter wille van de leesbaarheid schrijve men in artikel 93, § 5, tweede lid, van het ontwerp “[a]ls de landbouwer op ieder perceel in kwestie de beide middelen, vermeld in paragraaf 1, toedient door ...”.

Artikel 95

24. De “perceelfiche” waarvan melding wordt gemaakt in artikel 95, § 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt vermeld in het eerste lid, 4°, van die paragraaf. In artikel 95, § 2, tweede lid, van het ontwerp, lijkt de zinsnede “voor de perceelfiche, vermeld in het eerste lid, 3°,” derhalve te moeten worden vervangen door de zinsnede “voor de perceelfiche, vermeld in het eerste lid, 4°,”.

Artikel 98

25. In artikel 98, tweede lid, wordt melding gemaakt van “[d]e verbintenis, vermeld in het tweede lid”. Er dient evenwel melding te worden gemaakt van “[d]e verbintenis, vermeld in het eerste lid”.

Artikel 100

26. In artikel 100, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de landbouwer die een verbintenis wil sluiten “overeenkomstig artikel 96”, ervoor moet zorgen dat de bevoegde entiteit over de nodige informatie beschikt. Artikel 100 betreft evenwel de subsidiëring van het reduceren van antibioticagebruik, en niet de subsidiëring van het actieve gebruik van het bodempaspoort in de zin van artikel 96 van het ontwerp. In artikel 100, tweede lid, lijkt derhalve te moeten worden verwezen naar de verbintenis die wordt gesloten “overeenkomstig artikel 98”.

Artikel 103

27. Uit de onder randnummer 4.2 gemaakte opmerking met betrekking tot de rechtsgrond, valt af te leiden dat de aard van de in artikel 103 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 2013.¹⁹

28. Meer specifiek moet met betrekking tot artikel 103, eerste lid, van het ontwerp, worden opgemerkt dat erin wordt bepaald dat de bevoegde entiteit verantwoordelijk is voor de coördinatie en de uitvoering van de controles, vermeld in verordening (EU) 2021/2115, verordening (EU) 2021/2116 en de gedelegeerde en uitvoeringshandelingen ervan, en dat de minister “bijkomende regels” kan bepalen. Rekening houdend met het algemene karakter van de aldus aan de minister gelaten bevoegdheid, zouden vragen kunnen rijzen omtrent de toelaatbaarheid van dergelijke delegatiebepaling aangezien aan een minister in beginsel enkel de bevoegdheid kan worden verleend om bijkomstige of detailmatige aangelegenheden te regelen. De gemachtigde deelde evenwel mee dat het de bedoeling is om de betrokken machtiging aan de minister uit het ontwerp weg te laten.

Artikel 117

29. Men late artikel 117, eerste lid, van het ontwerp, aanvangen als volgt: “De sancties in het kader van de conditionaliteit, vermeld in hoofdstuk IV van verordening (EU) 2021/2116 worden opgelegd ...”.

Artikel 119

30. In artikel 119 van het ontwerp, wordt melding gemaakt van “de administratieve sancties, vermeld in artikel 108”. De stellers van het ontwerp dienen na te gaan of deze vermelding wel correct is aangezien artikel 108 van het ontwerp betrekking heeft op het uitvoeren van controles ter plaatse op basis van een steekproef.

Artikelen 123 en 124

31. 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.²⁰ Dat houdt in dat in artikel 123, eerste lid, van het ontwerp, de besluiten van de Vlaamse Regering van 19 december 2014, 26 juni 2015, 8 december 2017, 14 september 2018 en 22 januari 2021, moeten worden vermeld. In artikel 124, eerste lid, dient dan melding te worden gemaakt van de wijzigende besluiten van de Vlaamse Regering van 19 december 2014, 27 maart 2015, 14 september 2018, 22 januari 2021 en 28 januari 2022.

¹⁹ Zo deelde de gemachtigde bv. met betrekking tot artikel 103, 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”.

²⁰ Zie ook Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanwijzing 211.

Artikel 130

32. Aangezien aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht wordt gegeven tot 1 januari 2023, dient artikel 130 van het ontwerp te luiden als volgt: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2023”.²¹

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME

²¹ Zie de in de vorige voetnoot vermelde omzendbrief, aanwijzing 239, 1°.