RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 70.906/1
van 22 februari 2022

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot bepaling van de nadere regels voor het doorgeven van gegevens over verhandelingen van kunstmest, vermeld in artikel 2.2.1.4, zevende lid, van de VLAREME van 28 oktober 2016’

‡LW-CCCWLEIAJ-HAJAGVT‡

Op 26 januari 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van ministerieel besluit ‘tot bepaling van de nadere regels voor het doorgeven van gegevens over verhandelingen van kunstmest, vermeld in artikel 2.2.1.4, zevende lid, van de VLAREME van 28 oktober 2016’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 17 februari 2022. 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 Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 februari 2022.

*

‡LW-CCCWLEIAJ-HAJAGVT‡

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 ministerieel besluit strekt ertoe om aan kunstmesthandelaars en landbouwers de mogelijkheid te bieden om, bij verhandelingen van kunstmest, de door de handelaar geregistreerde gegevens automatisch in het register van de landbouwer te noteren. Deze mogelijkheid wordt ook ingebouwd in het digitale kunstmestregister zoals dit ter beschikking wordt gesteld via het Mestbankloket.

3. Het ontworpen ministerieel besluit vindt rechtsgrond in artikel 2.2.1.4, zevende lid, van de VLAREME, dat op zijn beurt rechtsgrond ontleent aan de artikelen 4, § 3, en 24, §§ 2, 5 en 6, van het Mestdecreet van 22 december 2006.

VORMVEREISTEN

4. Er werd over het ontwerp van ministerieel besluit door de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 14 december 2021 advies nr. 2021/107 uitgebracht.

Zoals de afdeling Wetgeving in advies 61.267/AV[1] van 27 juni 2017 heeft opgemerkt, is het evenwel 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[2] heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting. Hieruit volgt dat met betrekking tot de in het voorontwerp opgenomen regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens niet noodzakelijk kan worden volstaan met het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie, maar dat erover tevens het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit zal moeten worden ingewonnen.

Indien de adviesaanvrager van oordeel zou zijn dat het raadplegen van zowel de Gegevensbeschermingsautoriteit als de Vlaamse Toezichtcommissie problematisch zou kunnen

[1] Adv.RvS 61.267/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017 'tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit', *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

[2] 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)'.

‡LW-CCCWLEIAJ-HAJAGVT‡

zijn, staat het aan hem om een initiatief te nemen om in voorkomend geval een samenwerkingsakkoord te sluiten, wat dat betreft.

ALGEMENE OPMERKING

5.1. Het ontwerp van ministerieel besluit bevat bepalingen in verband met de verwerking van persoonsgegevens. In advies 68.936/AV[3] van 7 april 2021 heeft de afdeling Wetgeving met betrekking tot regelingen die de verwerking van persoonsgegevens als voorwerp hebben, het volgende opgemerkt:

> "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 tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de 'essentiële elementen' voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.[4]
>
> 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."

5.2. Er werd aan de gemachtigde gevraagd in welke normatieve bepalingen de van toepassing zijnde essentiële elementen zijn vastgelegd. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

> "De essentiële gegevens zijn opgenomen in het Mestdecreet van 22 december 2006 en nader uitgewerkt in de Vlareme van 28 oktober 2016. De voornaamste wettelijke bepalingen vindt u hieronder vermeld.
>
> In het algemeen kan, voor de gegevensverwerkingen in het kader van de mestregelgeving, voor de categorie van verwerkte gegevens en van betrokken personen, verwezen worden naar artikel 4, §1, van het Mestdecreet. En dan specifiek naar de controletaken, vermeld onder punt 2°, a) en b). Deze aspecten zijn in het Mestdecreet verder uitgewerkt. Specifiek voor wat betreft het digitale kunstmestregister voor zowel landbouwers als handelaars blijkt de categorie van verwerkte gegevens en van betrokken

[3] 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', *Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119 (opmerking 101).

[4] *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.

‡LW-CCCWLEIAJ-HAJAGVT‡

personen uit artikel 24, §2 en § 6, van het Mestdecreet, gelezen in samenhang met de aangifteverplichting opgenomen in artikel 23, § 1 en § 5, eerste lid, 5° en tweede lid, van het Mestdecreet. Deze bepalingen zijn verder uitgewerkt in de Vlareme (artikel 2.2.1.4, 2.2.3.1, 2.2.3.2 en 2.2.4.1 van de VLAREME).

Met deze verwerking wordt beoogd de doelstellingen van het Mestdecreet, zoals opgenomen in artikel 2 van het Mestdecreet mee te realiseren. De verwerking van gegevens zoals onder meer in het kader van de voorliggende digitale registerplicht, is er op gericht de nutriëntenstromen beter in kaart te brengen. Vandaar dat het registreren van gegevens en het uitbouwen van een databank rond de mestproblematiek opgenomen is in de controletaken van de VLM (artikel 4, § 1, 2°, a) en b)). De registerverplichtingen rond kunstmest zijn in het Mestdecreet dan ook met name opgenomen om een efficiëntere opvolging van de kunstmeststromen en het kunstmestgebruik te verkrijgen en om zo de handhaving van het mestbeleid te verbeteren.

Voor wat betreft de categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens kan naast artikel 4, § 1 en § 4, ook verwezen worden naar artikel 23, § 6, van het Mestdecreet.

De bewaartermijn is terug te vinden in artikel 24, § 4, van het Mestdecreet en in artikel 1.3.1. van de VLAREME.

De verwerkingsverantwoordelijke is de Vlaamse Landmaatschappij, overeenkomstig artikel 4 van het Mestdecreet, waar de VLM belast wordt met de uitbouw van een databank rond de mestproblematiek.”

5.3. De bepalingen waarnaar de gemachtigde verwijst, gelden voor de registers die dienen te worden aangelegd en bijgehouden door de betrokken registerplichtigen, zijnde de producent, de verdeler, de importeur, de exporteur en de landbouwer. De ontworpen regeling heeft evenwel betrekking op een nieuwe verwerking door de Mestbank waarvoor de voornoemde essentiële elementen op een onvolkomen wijze zijn geregeld. Zo ontbreken een aantal essentiële elementen met betrekking tot de lijst die de Mestbank maakt krachtens artikel 2, § 3, van het ontwerp. Daarbij valt te denken aan de categorieën van gegevens van de betrokkenen die in de lijst zullen worden opgenomen en de maximumtermijn voor het bewaren van die gegevens. Dergelijke gegevens kunnen, zonder voldoende decretale basis, niet in het voorliggende ontwerp van ministerieel besluit worden vastgelegd, gelet op het voornoemde legaliteitsbeginsel dat voortvloeit uit artikel 22 van de Grondwet.

Ook de toepassing van artikel 4 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de taken die de Vlaamse Landmaatschappij uitoefent op het vlak van het beheer, de bewaring en de verwerking van de gegevens die worden verkregen via het internetloket dat de Mestbank ter beschikking stelt,[5] spoort niet met het voornoemde legaliteitsbeginsel in zover er geen voldoende decretale regeling valt aan te wijzen inzake de essentiële gegevens met betrekking tot de beoogde gegevensverwerking.[6]

[5] De bepalingen waaraan in het antwoord van de gemachtigde wordt gerefereerd, hebben geen betrekking op de gegevensverwerking door de Vlaamse Landmaatschappij.

[6] Aan dit bezwaar wordt niet tegemoetgekomen door artikel 4, derde lid, van het ontwerp, waarin wordt bepaald dat een aantal van de betrokken gegevens worden vermeld op de website van de Vlaamse Landmaatschappij.

‡LW-CCCWLEIAJ-HAJAGVT‡

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 2

6. In artikel 2, § 2, eerste lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van een doorgifte van de betrokken gegevens “aan de landbouwer of de uitbater die de meststoffen in kwestie heeft ontvangen”. Vastgesteld moet worden dat in artikel 1 van het ontwerp uitsluitend melding wordt gemaakt van een doorgifte van gegevens “aan de landbouwer die de meststoffen in kwestie heeft ontvangen”, terwijl in de overige bepalingen telkens uitsluitend aan de “landbouwer” en niet aan de “uitbater” wordt gerefereerd. Vraag is of de verwijzing naar de “uitbater” in artikel 2, § 2, eerste lid, ter wille van de coherentie van de tekst van het ontwerp, wel moet worden behouden.

7. Overeenkomstig het bepaalde in artikel 2, § 2, tweede lid, van het ontwerp, kan de toestemming die door de producent, verdeler, importeur of exporteur van kunstmest aan de Mestbank wordt gegeven om de betrokken gegevens door te geven aan de landbouwer, op elk moment van het jaar gegeven worden en heeft die toestemming onmiddellijke uitwerking. De toestemming kan overeenkomstig artikel 2, § 2, derde lid, ook ingetrokken worden maar dergelijke intrekking heeft pas uitwerking “vanaf de eerstvolgende 1 januari”.

Aan de gemachtigde werd gevraagd waarom de intrekking van de toestemming geen onmiddellijke uitwerking heeft zoals dit het geval is voor het verlenen van de toestemming. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

> “Dit is noodzakelijk voor de rechtszekerheid van de betrokken landbouwers.
>
> Een landbouwer die de toestemming heeft gegeven voor het doorgeven van gegevens rond kunstmestverhandelingen afkomstig van een bepaalde kunstmesthandelaar, gaat er van uit dat hij de gegevens over de kunstmestaankopen die hij bij die handelaar heeft gedaan, niet meer zelf in het loket moet registreren. Voor de landbouwer komt dit dus in de plaats van een verplichting die ze zelf hebben. Voor de kunstmesthandelaar zelf houdt het doorgeven van de gegevens geen extra inspanning in, aangezien hij sowieso de gegevens moet registreren om te voldoen aan zijn eigen registerverplichtingen.
>
> Op het moment dat het doorgeven van de gegevens niet meer gebeurt, moet de landbouwer terug zelf de gegevens in het loket registreren. Dit betekent dus dat de landbouwer vooreerst op de hoogte gebracht moet worden van het feit dat de gegevens niet meer automatisch doorgegeven zullen worden. Vervolgens moet de landbouwer de te registreren gegevens zelf bijhouden en dan in het register registreren.
>
> Er dient dus na het intrekken van de toestemming een geruime tijd voorbij te gaan om de landbouwer toe te staan om zowel geïnformeerd te worden over de nieuwe werkwijze als te zorgen dat hij zich zo organiseert dat hij aan de digitale registerplicht kan voldoen (of om desgevallend een nieuwe kunstmestleverancier te zoeken die wel het automatisch doorgeven van de gegevens toepast).
>
> Voor de eenvoud en de duidelijkheid is er daarom gekozen om een intrekking van de toestemming door een kunstmesthandelaar pas het volgend jaar te laten ingaan.”

De stellers van het ontwerp dienen er op toe te zien dat, in de mate zij betrekking heeft op de verwerking van persoonsgegevens, de intrekking van de toestemming beantwoordt

‡LW-CCCWLEIAJ-HAJAGVT‡

aan het in artikel 7, lid 3, van de AVG, vermelde vereiste volgens hetwelk "[h]et intrekken van de toestemming (…) even eenvoudig [is] als het geven ervan".[7]

Vraag is of aan dat vereiste in dezelfde mate is voldaan ten aanzien van alle betrokken partijen en of een landbouwer die wordt geconfronteerd met een intrekking van de toestemming bij de aanvang van een burgerlijk jaar op dat punt kan worden gelijkgesteld met een landbouwer ten aanzien van wie de toestemming pas tegen het einde van het burgerlijk jaar wordt ingetrokken. In overeenkomstige zin zullen producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest die hun toestemming intrekken bij de aanvang van het burgerlijk jaar pas geruime tijd later gevolgen kunnen ondervinden van de door hen beoogde intrekking.

Indien het noodzakelijk wordt geacht om, in geval van intrekking van de toestemming, aan de landbouwer een zekere aanpassingstijd te geven, lijkt het ter wille van de gelijkheid onder de betrokken partijen en de rechtszekerheid, aanbeveling te verdienen dat veeleer met een vaste en uniforme termijn wordt gewerkt die, qua duur, uiteraard verenigbaar zal moeten blijven met het reeds vermelde vereiste dat de intrekking van de toestemming overeenkomstig artikel 7, lid 3, van de AVG "even eenvoudig [is] als het geven ervan".[8]

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES Marnix VAN DAMME

[7] Artikel 7, lid 3, van de AVG luidt: "De betrokkene heeft het recht zijn toestemming te allen tijde in te trekken. Het intrekken van een toestemming laat de rechtmatigheid van de verwerking op basis van de toestemming vóór de intrekking daarvan, onverlet. Alvorens de betrokkene zijn toestemming geeft, wordt hij daarvan in kennis gesteld. Het intrekken van de toestemming is even eenvoudig als het geven ervan."

[8] Er kan aan worden getwijfeld of een bepaling die het mogelijk maakt dat een intrekking pas uitwerking heeft na ongeveer een jaar, voor de betrokken producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, neerkomt op een intrekking van de toestemming, die even eenvoudig is als het verlenen zelf van de toestemming, zoals artikel 7, lid 3, van de AVG, het nochtans voorschrijft.

‡LW-CCCWLEIAJ-HAJAGVT‡