



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.205/1
van 7 april 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot
vaststelling van de voorschriften voor de rechtstreekse
betalingen aan landbouwers in het kader van het
gemeenschappelijk landbouwbeleid’

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 de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid’.

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 Greet VERBERCKMOES, 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 In het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt van deze teksten toepassing gemaakt, wat de regeling van de rechtstreekse betalingen aan landbouwers in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid betreft.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp (artikelen 1 tot 12) bevat een aantal algemene bepalingen die bestaan uit een reeks definities en voorschriften met betrekking tot het uitwisselen van berichten en de aangifte via een verzamelaanvraag. Tevens worden erin de voorwaarden beschreven waaraan moet worden voldaan om als “actieve landbouwer” te kunnen worden beschouwd. Ook is in dat hoofdstuk een regeling betreffende de subsidiabiliteit van gronden opgenomen. In hoofdstuk 2 (artikelen 13 tot 42) komen de ontkoppelde rechtstreekse betalingen aan bod onder de vorm van een basisinkomenssteun, een herverdelende inkomenssteun en een aanvullende inkomenssteun voor jonge landbouwers. Aan actieve landbouwers met een actief beslag voor runderen kan een gekoppelde inkomenssteun worden toegekend, waarvan de regeling het voorwerp uitmaakt van hoofdstuk 3 (artikelen 43 tot 48). In hoofdstuk 4 van het ontwerp (artikelen 49 tot 69) wordt de conditionaliteit geregeld die, benevens uit de uit het Unierecht voortvloeiende beheerseisen, bestaat uit de normen voor een goede landbouw- en milieuconditie van grond, de zogeheten “GLMC-normen”, waaraan landbouwers moeten voldoen. In het betrokken hoofdstuk wordt nadere invulling gegeven aan diverse van die GLMC-normen.

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.

De in hoofdstuk 5 (artikelen 70 tot 74) opgenomen regels betreffende het geïntegreerd beheers- en controlesysteem hebben betrekking op onder meer de werking van de verzamelaanvraag, terwijl de landbouwer gebruik kan maken van het in hoofdstuk 6 (artikelen 75 tot 79) geregelde e-loket om via elektronische weg aan bepaalde van zijn administratieve verplichtingen te voldoen. De controles, sancties en de opvolging via monitoring vormen het voorwerp van de bepalingen van hoofdstuk 7 (artikelen 80 tot 96). In hoofdstuk 8 (artikel 97) wordt een bezwaarprocedure ingesteld en in hoofdstuk 9 (artikel 98) zijn regels opgenomen betreffende de verwerking van persoonsgegevens. Hoofdstuk 10 (artikelen 99 tot 102) bevat een aantal slotbepalingen.

Aan het ontworpen besluit wordt uitwerking gegeven met ingang van 1 januari 2023, met uitzondering van artikel 4, § 2, eerste lid, 5°, waarvan de inwerkingtreding door de minister wordt bepaald (artikel 101).⁴

BEVOEGDHEID

3. Om betalingsrechten te activeren, 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.⁵

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 In artikel 4, § 2, eerste lid, 5°, van het ontwerp, wordt één van de voorwaarden vermeld waaraan de landbouwer moet voldoen om te worden beschouwd als “actieve landbouwer”. Die voorwaarde luidt: “binnen de landbouwer is er minstens één bedrijfshoofd, zaakvoerder, lid, vennoot of bestuurder dat of die geen rustpensioen ontvangt”. Het is naar het zeggen van de gemachtigde “om praktische redenen (...) niet mogelijk om deze voorwaarde dit jaar al te laten ingaan”.

⁵ Zie de artikelen 24, eerste lid, 30, eerste lid, 43, eerste lid, en 45, eerste 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 2009⁶, 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’⁷. 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 beginsel⁸. 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 werken⁹.

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 inhouden¹⁰.

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.

⁶ 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).

⁷ 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’.

⁸ 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).

⁹ 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.

¹⁰ 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 artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ waaraan wordt gerefereerd in de rubriek “Rechtsgrond” in de aanhef van het ontwerp.

4.2. Luidens artikel 81 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 2013,¹¹ 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

¹¹ 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.

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.¹²

Wanneer de in artikel 81 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.¹³

4.3. In artikel 98 van het ontwerp wordt bepaald dat de bevoegde entiteit optreedt als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG-verordening¹⁴, 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

¹² Zie ook adv.RvS 56.516/3 van 15 juli 2014 over een ontwerp dat heeft geleid 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).

¹³ 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.

¹⁴ 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)’.

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 van 7 december 2018. Wat betreft de bewaartermijn wordt in de memorie van toelichting bij het decreet verduidelijkt dat 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. Het Departement Landbouw en Visserij zal aldus voor deze gegevens ook een selectieregel opmaken en die overeenkomstig artikel III.88 van het voormelde decreet 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.¹⁵

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.¹⁶

Artikel 98 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. Het in de aanhef van het ontwerp vermelde artikel 4, 1°, a), 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 gedoeld in de bisnota aan de Vlaamse Regering of een in diezelfde nota gedane verwijzing naar sommige bepalingen van het Bestuursdecreet,¹⁷ om te

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

¹⁷ 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

voldoen aan de vereisten die uit artikel 22 van de Grondwet voortvloeien op het vlak van de regeling inzake verwerking van persoonsgegevens.

ALGEMENE OPMERKING

5. In diverse bepalingen van het ontwerp worden aan de minister verordenende bevoegdheden opgedragen. Zoals de Raad van State in het verleden reeds meermaals heeft opgemerkt, kan een dergelijke delegatie aan een minister enkel betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden en moet deze bovendien op een voldoende specifieke wijze worden opgesteld aangezien ze restrictief moet worden uitgelegd en niet kan worden aangevuld op basis van een algemene uitvoeringsbevoegdheid, waarover een minister in tegenstelling tot de Vlaamse Regering niet beschikt.

Er kan worden betwijfeld of sommige bepalingen waarin aan de minister bevoegdheden worden gedelegeerd wel aan de voornoemde vereisten voldoen. Dit is het geval voor sommige van de bevoegdheden die aan de minister worden gedelegeerd in artikel 11 van het ontwerp op het vlak van de subsidiabiliteit, en voor de bevoegdheden die aan de minister worden toegekend in artikel 27 van het ontwerp om onder meer “de procedure en de voorwaarden voor de activering, aangifte en overdracht van betalingsrechten”, de “bewijzen [welke] de aanvrager van de overdracht moet aanleveren”, en de regels “over de werking van de verzamelaanvraag” en “voor de overdracht van landbouwbedrijven” te bepalen. Dit is ook het geval voor de in artikel 46, derde lid, bedoelde bevoegdheden om “aanvullende voorwaarden [op te leggen] waaraan de landbouwer moet voldoen om voor de subsidieregeling in aanmerking te komen” of “waaraan de zoogkoeien en het beslag moeten voldoen om voor de subsidieregeling in aanmerking te komen”. Ook kan worden betwijfeld of de bevoegdheden die in artikel 52, § 5, van het ontwerp, aan de minister worden toegekend om het in die bepaling geregelde verbod uit te breiden, of om overeenkomstig artikel 52, § 6, van het ontwerp, een “gepast beschermingskader” uit te werken dat gericht is op het behoud van wetlands en veengebieden, betrekking hebben op een aangelegenheid van bijkomstige of detailmatige aard. Ook de bevoegdheid die aan het einde van artikel 81, eerste lid, van het ontwerp, aan de minister wordt verleend om “bijkomende regels” te bepalen, is problematisch in het licht van wat voorafgaat.¹⁸

De voornoemde bevoegheidsdelegaties hebben een veeleer algemeen karakter en lijken een wezenlijk onderdeel van de regeling te betreffen. Zij zouden daarom nader moeten worden gespecificeerd zodat ze daadwerkelijk betrekking hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, hetgeen tevens impliceert dat de basiselementen van de regeling op dat punt door

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”.

¹⁸ 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 (adviesaanvraag 73.203/1).

de Vlaamse Regering zelf zouden moeten worden vastgelegd of minstens nader moeten worden afgebakend, waarna het aan de minister kan worden overgelaten om die elementen van een nadere regeling te voorzien.

De stellers van het ontwerp doen er goed aan om de talrijke delegaties van verordenende bevoegdheid die het ontworpen besluit bevat aan een bijkomend onderzoek te onderwerpen en aan de voornoemde beginselen te toetsen en zo nodig in het licht daarvan nader af te bakenen.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

6. De verwijzing naar artikel 4, 1°, a), van het decreet van 28 juni 2013, in de rubriek “Rechtsgrond” 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.

7. 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,¹⁹ 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 1

8. Wat de besluiten betreft die worden omschreven in artikel 1, 5° en 6°, van het ontwerp, deelde de gemachtigde mee dat de volgende besluiten worden bedoeld:

- “- besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de voorschriften voor subsidies voor de aanplant en het onderhoud van boslandbouwsystemen
- 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 opschrift van deze besluiten staat foutief in de definitie. Dit zal worden aangepast”.²⁰

¹⁹ 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.

²⁰ Het zijn de besluiten van de Vlaamse Regering die, in ontwerpvorm, het voorwerp uitmaken van de gelijktijdig met de voorliggende adviesaanvraag ingediende adviesaanvragen 73.201/1 en 73.203/1.

9. In de definitie van “hakhout met korte omlooptijd”, in artikel 1, 24°, van het ontwerp, wordt verwezen naar de “GN-code 0602 90 41”. In de omschrijving van de begrippen “kleibodem” en “leembodem” in respectievelijk artikel 1, 29° en 38°, van het ontwerp, worden een aantal bodemcodes vermeld.

In het verleden heeft de Raad van State al herhaaldelijk gewezen op het probleem dat technische normen of codes waarnaar wordt verwezen in wet- en regelgeving, niet in het *Belgisch Staatsblad* worden bekendgemaakt.²¹ Daarom werd aan de gemachtigde gevraagd op welke wijze de betrokken normen zijn bekendgemaakt en of, wat die normen betreft, wel wordt voldaan aan de essentiële randvoorwaarden op het gebied van toegankelijkheid en kenbaarheid van een officiële bekendmaking, hetgeen onder meer veronderstelt dat de tekst voor eenieder eenvoudig raadpleegbaar is, en dat er zekerheid bestaat over de tijdstippen van bekendmaking en van inwerkingtreding. De gemachtigde deelde in dat verband het volgende mee:

“- Art. 1, 24°: De normen waarnaar wordt verwezen in artikel 1, 24° maken deel uit van de gecombineerde nomenclatuur. Volgens de procedure van artikel 10 van Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad van 23 juli 1987 met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief werd de gecombineerde nomenclatuur voor 2023 opgenomen in uitvoeringsverordening (EU) 2022/1998 van de Commissie van 20 september 2022 tot wijziging van bijlage I bij Verordening (EEG) nr. 2658/87 van de Raad met betrekking tot de tarief- en statistieknomenclatuur en het gemeenschappelijk douanetarief.

- Art. 1, 29° en 38°: De normen waarnaar wordt verwezen in artikel 1, 29° en 38° komen voort uit het compendium voor de monsterneming, meting en analyse in het kader van bodembescherming (BOC), versie 2.1, goedgekeurd bij het ministerieel besluit van 12 oktober 2017. Een uittreksel uit het ministerieel besluit werd op 5 december 2017 gepubliceerd in het *Belgisch Staatsblad* (2017031691). De integrale huidige versie en de vorige versies van het BOC met hun respectieve datum van inwerkingtreding zijn hier terug te vinden (Compendium voor monsterneming en analyse in het kader van bodembescherming (BOC) | EMIS (vito.be)).”

Er zou, ter wille van de kenbaarheid en toegankelijkheid van de betrokken normen, kunnen worden overwogen om in de ontworpen definities melding te maken van de vindplaats ervan.²²

²¹ Dat dergelijke normen niet in het Nederlands of slechts tegen een bepaalde vergoeding kunnen worden geconsulteerd, vormen veelal andere aspecten van de problematiek. Voor een recente bespreking daarvan, zie onder meer adv.RvS 73.070/3 van 9 maart 2023 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘over de niet-automatische weeginstrumenten die gelinkt zijn aan de gewestelijke bevoegdheden’ (opmerking 12).

²² Eenzelfde suggestie kan worden gedaan bij de Code van Goede Praktijk Bodembescherming waarvan melding wordt gemaakt in artikel 57, § 2, vierde lid, van het ontwerp, en waaromtrent de gemachtigde meedeelde dat deze “wordt vermeld in het Bodemdecreet en werd opgesteld door de Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek als referentielaboratorium in opdracht van de Vlaamse overheid, beleidsdomein omgeving. De meest recente versie en de vorige versies van de CVGP zijn terug te vinden op de website Code van goede praktijk | EMIS (vito.be)”.

10. In de omschrijving van het begrip “verzamelaanvraag”, in artikel 1, 55°, van het ontwerp, moet worden geschreven “verzamelaanvraag: aanvraagstelsel dat het geospatiale en diergebonden ...”.

Artikel 3

11. In artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, wordt gerefereerd aan “een genoterecht voor de percelen in kwestie (...) zoals bedoeld in artikel 21”. Niet in artikel 21 van het ontwerp, doch wel in artikel 20, wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van “het genoterecht ... conform artikel 3, tweede lid”. Vraag is derhalve of in artikel 3, tweede lid, van het ontwerp, niet veeleer dient te worden verwezen naar artikel 20 in plaats van naar artikel 21 van het ontwerp.

Artikel 5

12. Artikel 5, eerste lid, 3°, a), van het ontwerp, dient aan te vangen als volgt: “als gevolg van de toepassing van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van ...”. Voorts moeten in artikel 5, eerste lid, 3°, b), van het ontwerp, de woorden “die onder het geïntegreerd beheers- en controlesysteem,” worden vervangen door de woorden “die onder het geïntegreerd beheers- en controlesysteem,”.

Artikel 35

13. In artikel 35, vierde lid, van het ontwerp, moet worden geschreven “... van de verzamelaanvraag, op voorwaarde dat ...”.

Artikel 74

14. Overeenkomstig artikel 74 van het ontwerp wordt, behalve bij overmacht en in uitzonderlijke omstandigheden, bij de indiening van de verzamelaanvraag in het kader van het ontworpen besluit na de uiterste indieningsdatum een verlaging met 1% per werkdag toegepast op de bedragen waarop de begunstigde recht zou hebben gehad als de verzamelaanvraag tijdig en volledig was ingediend. Een gelijkaardige regeling geldt in het geval van de indiening van een aanvraag tot toewijzing of, in voorkomend geval, tot verhoging van de waarde van de betalingsrechten.

Aan de gemachtigde werd gevraagd hoe de “uitzonderlijke omstandigheden” begrepen moeten worden en hoe deze zich onderscheiden van situaties die doen blijken van “overmacht”. De gemachtigde beantwoordde deze vraag als volgt:

“Artikel 3 van verordening (EU) 2021/2116 spreekt over overmacht en uitzonderlijke omstandigheden in de volgende gevallen: a) het bedrijf is zwaar getroffen door een ernstige natuurramp of extreme weersomstandigheden; b) de veehouderijgebouwen op het bedrijf zijn door een ongeluk verloren gegaan; c) al het vee of alle landbouwgewassen van de begunstigde of een gedeelte ervan zijn getroffen door een

epizoötie, de uitbraak van een plantenziekte of de aanwezigheid van een plaagorganisme; d) het volledige bedrijf of een groot deel ervan is onteigend, indien deze onteigening op de dag van indiening van de aanvraag niet was te voorzien; e) overlijden van de begunstigde; f) langdurige arbeidsongeschiktheid van de begunstigde.”

Het verdient aanbeveling om in artikel 74 van het ontwerp te verduidelijken dat erin wordt verwezen naar de gevallen van “overmacht” en “uitzonderlijke omstandigheden” bedoeld in de door de gemachtigde vermelde verordeningsbepaling (“Behalve bij overmacht en in uitzonderlijke omstandigheden in de zin van artikel 3 van verordening (EU) 2021/2116, wordt ...”).

Artikel 81

15. Uit de onder randnummer 4.2 gemaakte opmerking met betrekking tot de rechtsgrond,²³ valt af te leiden dat de aard van de in artikel 81 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 2013.²⁴

16. In artikel 81, zesde lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat de minister kan beslissen voor welke controles de gegevens uit de “jaarlijkse klantenlisting” gebruikt kunnen worden. Hieromtrent om nadere toelichting verzocht, verduidelijkte de gemachtigde de beoogde “jaarlijkse klantenlisting” als volgt:

“De klantenlisting is een lijst van de Belgische btw-nummers van klanten aan wie een onderneming goederen heeft geleverd of diensten heeft verstrekt tijdens het vorige kalenderjaar en [dit] voor een totaalbedrag van meer dan 250 euro. Klanten die alleen vrijgestelde handelingen verrichten en die toch over een BE-nummer beschikken, moeten niet in de listing worden opgenomen. De lijst bevat voor elke klant het totaalbedrag aan leveringen en diensten en het totaalbedrag van de aangerekende btw.”

Uit de door de gemachtigde verstrekte toelichting valt af te leiden dat in artikel 81, zesde lid, van het ontwerp, blijkbaar wordt gedoeld op de lijst die wordt beoogd in het koninklijk besluit nr. 23 van 9 december 2009 ‘met betrekking tot de jaarlijkse lijst van de BTW-belastingplichtige afnemers’. Duidelijkheidshalve zou naar dat koninklijk besluit kunnen worden verwezen in de ontworpen bepaling.

²³ Zie ook de algemene opmerking (randnummer 5) met betrekking tot de delegatiebepaling aan het einde van artikel 81, eerste lid, van het ontwerp (“De minister kan bijkomende regels bepalen”).

²⁴ Zo deelde de gemachtigde bv. met betrekking tot artikel 81, vierde 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.”

Artikel 91

17. In artikel 91, § 3, tweede lid, van het ontwerp, volstaat het te schrijven “..., vermeld in het eerste lid, punt 3°, wordt ...” in plaats van “..., vermeld in paragraaf 3, eerste lid, punt 3°, wordt ...”.

Artikel 99

18. In artikel 99 van het ontwerp moet de zinsnede “, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 15 oktober 2021,” worden vervangen door de zinsnede “, het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 23 december 2022,”.

Artikel 101

19. Aangezien aan de ontworpen regeling terugwerkende kracht wordt gegeven tot 1 januari 2023, dient artikel 101 van het ontwerp te luiden als volgt: “Dit besluit heeft uitwerking met ingang van 1 januari 2023, met uitzondering van ...”.²⁵

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME

²⁵ Zie Omzendbrief VR 2019/4 ‘betreffende Wetgevingstechniek’, aanwijzing 239, 1°.