



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 73.512/1

van 3 mei 2023

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling’

Op 25 april 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van vijf werkdagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 2 mei 2023. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wouter PAS en Inge VOS, staatsraden, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 mei 2023.

*

1. Volgens artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, moeten in de adviesaanvraag de redenen worden opgegeven tot staving van het spoedeisende karakter ervan.

In het onderhavige geval wordt het verzoek om spoedbehandeling in de adviesaanvraag gemotiveerd als volgt:

“De motivatie is dat landbouwers met ingang van 1 januari 2023 beheerovereenkomsten kunnen sluiten in het kader van 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 GLBplannen) 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.

Aan de betrokken landbouwers moet zo snel mogelijk duidelijkheid gegeven worden of ze in aanmerking komen voor het sluiten van een beheerovereenkomst. Aan de betrokken landbouwers moet zo snel mogelijk een ontwerpovereenkomst kunnen bezorgd worden met vermelding van de wettelijke instapvoorwaarden, de beheervoorwaarden en de basisnormen per beheerpakket en de beheervergoedingen. Ook voor de bescherming van het milieu en de biodiversiteit is dit belangrijk.

Voor beheerovereenkomsten die afliepen op 31/12/2022 bestaat het risico dat aangelegde bufferstroken, perceelsranden enz. worden gescheurd en de milieukundige meerwaarde teniet gedaan wordt.

Voor verschillende beheerpakketten zijn ook beheervoorwaarden opgenomen in het ontwerp ministerieel besluit die vóór een bepaalde datum moeten uitgevoerd worden. Sommige beheervoorwaarden moeten uitgevoerd worden in het voorjaar. Een spoedige definitieve goedkeuring van het ontwerp Besluit van de Vlaamse Regering tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten die worden gefinancierd via het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling conform het strategisch GLB-plan voor de periode 2023 - 2027, is bijgevolg gewenst.”

*

2. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, heeft de afdeling Wetgeving zich moeten beperken tot 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

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering bevat een steunregeling ter uitvoering van verordening (EU) nr. 2021/2115¹ en omvat steunmaatregelen die

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

betrekking hebben op de in de strategische plannen inzake gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) opgenomen agromilieuklimaatverbintenissen en eventueel ook andere beheersverbintenissen in de zin van artikel 70 van de voornoemde verordening.

De in het ontwerp beoogde steunmaatregelen worden uitgevoerd door middel van beheerovereenkomsten die op vrijwillige basis kunnen worden gesloten tussen actieve landbouwers en de Vlaamse Landmaatschappij (VLM) ter uitvoering van één of meer van de beheerpakketten die in de bijlage bij het te nemen besluit zijn opgesomd, met het oog op het bereiken van de in artikel 10 van het ontwerp opgesomde beheerdoelstellingen op het vlak van het botanisch beheer, het onderhoud van kleine landschapselementen, het bufferen of verbinden, en de soortenbescherming.

Het ontwerp omschrijft diverse begrippen (artikel 1) en bevat een aantal algemene (artikelen 2 tot 8) en bijzondere bepalingen (artikelen 19 tot 32) met betrekking tot de beheerovereenkomsten. Voorts zijn er bepalingen over de beheervisie (artikel 9), de beheerdoelstellingen, de beheerpakketten en de beheervergoeding (artikelen 10 tot 17), alsook over de beheergebieden (artikel 18). De controle op beheerovereenkomsten wordt geregeld in de artikelen 33 tot 36, terwijl de organisatie en de aanvraag van dergelijke overeenkomsten het voorwerp uitmaken van respectievelijk de artikelen 37 tot 39, enerzijds, en de artikelen 40 tot 45, anderzijds. De artikelen 46 tot 54 van het ontwerp hebben betrekking op het e-loket en de verwerking van gegevens. Wat de slotbepalingen betreft (artikelen 55 tot 58), valt onder meer melding te maken van de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014.²

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de wets- en decreetsbepalingen waarnaar wordt verwezen in de rubriek “Rechtsgronden” in de aanhef van het ontwerp. Niettemin moet worden gewezen op wat hierna volgt.

4.2. In artikel 49, § 1, tweede lid, en § 2, tweede lid, van het ontwerp, wordt bepaald dat respectievelijk de VLM en het betaalorgaan³ optreden als verwerkingsverantwoordelijke in de zin van de AVG-verordening⁴. Tevens 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 de doelstelling van de gegevensverwerking (artikelen 51 en 52). Tevens worden bepalingen opgenomen met betrekking tot de bewaartermijn van de persoonsgegevens (artikel 53)

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 Besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014 ‘tot het verlenen van subsidies voor beheerovereenkomsten met toepassing van Verordening (EU) nr. 1305/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 inzake steun voor plattelandontwikkeling uit het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling’.

³ Bedoeld wordt het betaalorgaan zoals omschreven in artikel 1, 11°, van het ontwerp.

⁴ 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)’.

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.⁵

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.⁶

De voornoemde artikelen van het ontwerp kunnen 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 21 december 1988⁷ en 21 oktober 1997⁸ houden immers niet in dat, zonder voldoende specifieke machtiging, de Vlaamse Regering alle vereiste bepalingen kan vaststellen inzake de bescherming van persoonsgegevens. De Vlaamse Regering kan zich daarvoor *in casu* evenmin beroepen op haar algemene bevoegdheid om de decreten uit te voeren, laat staan dat zou kunnen worden volstaan met een verwijzing naar artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018,⁹ om te

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ Decreet van 21 december 1988 ‘houdende oprichting van de Vlaamse Landmaatschappij’.

⁸ Decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’.

⁹ Op grond van artikel III.87 van het Bestuursdecreet kan worden afgeleid 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”.

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

VORMVEREISTEN

5. De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens en de Gegevensbeschermingsautoriteit werden om advies verzocht met betrekking tot het ontworpen besluit. Geen van beide adviezen blijkt evenwel reeds te zijn uitgebracht. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst ten gevolge van het vervullen van de voornoemde vormvereisten nog wijzigingen zou ondergaan,¹⁰ moeten 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 worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

ALGEMENE OPMERKING

6. Het ontwerp bevat diverse bepalingen waarin een verordenende bevoegdheid wordt toegekend aan de minister (zie de artikelen 5, 7, § 3, tweede lid, 9, §§ 1 en 4, 13, tweede lid, 14, tweede lid, 16, tweede lid, 17, tweede lid, 18, §§ 2 en 3, 22, § 5, 26, § 2, eerste lid, 27, § 2, tweede lid, 30, § 4, eerste lid, en § 6, eerste lid, 41, tweede lid, 42, vierde lid, 44, 45, en 57, derde lid). In dat verband moet worden opgemerkt dat een delegatie aan een minister enkel betrekking kan hebben op bijkomstige of detailmatige aangelegenheden, wat ook impliceert dat die aangelegenheden duidelijk moeten worden bepaald.

In de mate dat in sommige van de voornoemde bepalingen van het ontwerp de minister wordt opgedragen om “nadere regels” vast te stellen,¹¹ zijn deze delegaties enkel aanvaardbaar indien hiermee uitsluitend het vaststellen van veeleer praktische toepassingsregelen met betrekking tot reeds in het ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering vervatte bepalingen wordt verstaan, maar niet indien het hiermee de bedoeling is om de minister toe te laten om bijvoorbeeld in supplementaire voorwaarden of substantiële nieuwe, bijkomende of afwijkende regels te voorzien in vergelijking met hetgeen reeds wordt bepaald in het ontwerp van besluit van

¹⁰ Namelijk andere wijzigingen dan diegene waarvan in het advies melding wordt gemaakt of wijzigingen die ertoe strekken tegemoet te komen aan hetgeen in het advies wordt opgemerkt.

¹¹ Zoals “nadere regels” inzake de procedure en de verlenging van een beheerovereenkomst (artikel 5, tweede en derde lid), “nadere regels” inzake de verlaging of niet-uitbetaling van beheervergoedingen (artikel 7, § 3, tweede lid), “nadere regels” inzake de inhoud en de wijze van opmaak van de beheervisie, de voorwaarden voor de toekenning van een vergoeding, en de in aanmerking te nemen kosten en de begrenzing ervan (artikel 9, § 4), “nadere regels” inzake de voorwaarden waaronder een beheerovereenkomst kan worden overgenomen en de gevolgen daarvan voor de uitbetaling van de beheervergoeding (artikel 22, § 5), “nadere regels” voor de gevallen waarbij de aanvraag na de ontvangst ervan door de VLM nog kan worden gewijzigd (artikel 42, vierde lid), “nadere regels” voor de toepassing van een selectieprocedure voor het sluiten van beheerovereenkomsten, waaronder de selectiecriteria (artikel 45), en “nadere regels” om bepaalde beheerpakketten om te zetten in een beheerpakket dat voldoet aan bepaalde voorwaarden (artikel 57, derde lid).

de Vlaamse Regering. Het verdient aanbeveling dat wordt nagegaan of de betrokken delegatiebepalingen niet effectief een dergelijke, te vergaande draagwijdte (kunnen) hebben.

In andere bepalingen van het ontwerp wordt de minister opgedragen of gemachtigd om de duur van de beheerovereenkomst of de nieuwe beheerovereenkomst te bepalen evenals “de beheerpakketten waarvoor een kortere termijn geldt” (artikel 5), om te bepalen welke elementen kwetsbaar zijn of welke natuur kwetsbaar is (artikel 13, tweede lid), om te bepalen voor welke soorten die in een soortenbeschermingsprogramma opgenomen zijn beheerovereenkomsten gesloten kunnen worden (artikel 14, tweede lid), om voor elk beheerpakket de basisnormen, de instapvoorwaarden en de voorwaarden inzake beheer vast te stellen (artikel 16, tweede lid), om de beheergebieden vast te leggen voor de in het ontwerp vermelde doelstellingen (artikel 18, § 2), om de soorten te bepalen waarvoor een aanpassing mogelijk is van de locatie waar de voorwaarden inzake beheer toegepast worden (artikel 30, § 4, eerste lid), om voor bepaalde beheerovereenkomsten af te wijken op het vlak van termijnen en procedure van aanvraag en het sluiten ervan (artikel 44, eerste en tweede lid), en om de gegevens te bepalen die de landbouwer tijdens de aanvraagprocedure moet meedelen (artikel 44, derde lid).

Tenzij zou kunnen worden aangenomen dat de beleidsruimte van de minister bij het uitvoeren van de betrokken delegatiebepalingen dermate wordt ingeperkt door voorschriften in het Vlaams strategisch GLB-plan 2023-2027, lijken de voornoemde bevoegdheidsdelegaties niet op het eerste gezicht alle toelaatbaar, want niet steeds beperkt tot aangelegenheden van bijkomstige of detailmatige aard. Sommige bepalingen lijken het integendeel de minister mogelijk te maken om substantiële bijkomende regels tot stand te brengen die zelfs van aard kunnen zijn om het materieel toepassingsgebied van de ontworpen regeling te beïnvloeden. De desbetreffende delegatiebepalingen zouden derhalve aan een bijkomend onderzoek moeten worden onderworpen waarbij, in voorkomend geval, de Vlaamse Regering zelf in de nodige regels dient te voorzien in plaats van het bepalen ervan aan de minister over te laten, dan wel het ontwerp waar nodig zou moeten worden aangevuld met een vermelding van de elementen die de minister dient in acht te nemen bij de uitvoering van de betrokken delegatiebepalingen.

ARTIKELSGEWIJZE OPMERKINGEN

Artikel 7

7. Indien het de bedoeling is om in artikel 7, § 3, tweede lid, van het ontwerp, te verwijzen naar de combinatie die wordt omschreven in het eerste lid van die paragraaf, wordt in het tweede lid ter wille van de duidelijkheid beter geschreven “die mogelijk is zoals bepaald in het eerste lid,” in plaats van “die mogelijk is zoals bepaald in paragraaf 3, lid 1,”.

Artikel 19

8. In artikel 19, § 3, tweede lid, van het ontwerp, verdient het aanbeveling om de zinsnede “De opschorting, vermeld in het eerste lid, 1°, wordt vastgelegd als ...” te vervangen door de zinsnede “Er wordt tot de opschorting, vermeld in het eerste lid, 1°, beslist als ...”. Op die wijze

wordt nauwer aangesloten bij de redactie van artikel 19, § 3, eerste lid, van het ontwerp, waarin melding wordt gemaakt van een “beslissing” van de VLM.

De redactie van artikel 19, § 3, derde lid, van het ontwerp, moet dan evenzeer op die wijze worden aangepast, wat de in artikel 19, § 3, eerste lid, vermelde “beëindiging” betreft.

Artikel 30

9. Ter wille van de leesbaarheid vervange men in artikel 30, § 5, tweede lid, van het ontwerp, de woorden “worden belemmerd” door de woorden “wordt belemmerd”.

Artikel 56

10. In de verschillende leden van artikel 56 van het ontwerp wordt telkens melding gemaakt van het opschrift van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014. Dat opschrift wordt evenwel al weergegeven in artikel 55 van het ontwerp dat strekt tot het opheffen van dat besluit. Teneinde de redactie van artikel 56 van het ontwerp wezenlijk te verlichten en derhalve toegankelijker te maken, zou ermee kunnen worden volstaan om in de onderscheiden leden ervan enkel melding te maken van “het voornoemde besluit van de Vlaamse Regering van 19 september 2014”, zonder daarbij telkens het opschrift van dat besluit te herhalen. Dezelfde werkwijze zou kunnen worden toegepast op de verwijzingen naar het betrokken besluit in artikel 57, eerste en derde lid, van het ontwerp.

Artikel 57

11. Aan het einde van artikel 57, derde lid, van het ontwerp, is de zinsnede “..., vermeld in het eerste lid van dit besluit” niet correct. De tekst van het ontwerp dient te worden gecorrigeerd op dit punt.

Bijlage

12. Het opschrift van het ontworpen besluit dient in de slotformule van de bijlage ervan uiteraard correct te worden weergegeven. Nu is dat niet het geval, wat dient te worden verholpen.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME