



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 77.162/16
van 26 november 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de aangifte en het register voor kunstmest en de bemesting’

Op 28 oktober 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaams minister van Omgeving en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de aangifte en het register voor kunstmest en de bemesting’.

Het ontwerp is door de zestiende kamer onderzocht op 19 november 2024. De kamer was samengesteld uit Pierre LEFRANC, wnd. kamervoorzitter, Toon MOONEN en Tim CORTHAUT, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Eline YOSHIMI, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pieter AERTGEERTS, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 26 november 2024.

*

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. Het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (hierna: de VLAREME van 28 oktober 2016). Er worden voorschriften bepaald voor de stukken betreffende en het invullen van het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest en van het kunstmestregister voor landbouwers (artikel 1 van het ontwerp). Vervolgens worden de gegevens gewijzigd die genoteerd moeten worden in een register als bedoeld in artikel 24, §§ 2 of 3, van het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet) (artikel 2) en wordt het kunstmestregister voor landbouwers geregeld (artikel 3). Er wordt een regeling toegevoegd in verband met de invulling van de bemestingsnormen (artikel 4). Ten slotte wordt een verantwoordelijke aangeduid, met inbegrip van zijn verplichtingen, voor de verwerking van de persoonsgegevens in uitvoering van de VLAREME van 28 oktober 2016 (artikel 5).

VOORAFGAANDE OPMERKING

3. Bij arrest nr. 256.326 van 24 april 2023 heeft de Raad van State, afdeling Bestuursrechtspraak, het besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021 ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft de aangifte en het register voor kunstmest en de bemesting’¹ vernietigd. Het te nemen besluit wordt aangenomen ten gevolge van die vernietiging. Het ontwerp herneemt grotendeels de bepalingen van het voormelde besluit.

Over een ontwerp met hetzelfde doel heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 3°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, op 26 mei 2023 reeds advies 73.654/1 uitgebracht. De afdeling Wetgeving, verleent, behoudens in geval van wijziging van de juridische context, in de regel geen nieuw advies over bepalingen die reeds eerder zijn onderzocht of die zijn gewijzigd ten gevolge van in eerdere adviezen gemaakte opmerkingen. Met betrekking tot die bepalingen wordt verwezen naar de desbetreffende adviezen. Enkel de nieuw ontworpen artikelen of de ontworpen artikelen die verder gaan dan het rekening houden met de opmerkingen uit de eerdere adviezen, en bijgevolg als nieuw kunnen worden beschouwd, worden onderzocht.

¹ Waarover de Raad van State advies 68.157/1 van 12 november 2020 heeft uitgebracht.

RECHTSGROND

4. Rekening houdend met de voorafgaande opmerking, merkt de Raad van State met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontwerp nog slechts het volgende op.

4.1. In het ontworpen artikel 12 van de VLAREME van 28 oktober 2016 (artikel 5 van het ontwerp) wordt de Vlaamse Landmaatschappij (hierna: VLM) aangeduid als de verwerkingsverantwoordelijke, vermeld in artikel 4, 7), van algemene verordening gegevensbescherming,² voor de persoonsgegevens die worden verwerkt in uitvoering van dat besluit.³ Er worden eveneens verplichtingen van die verwerkingsverantwoordelijke bepaald, met inbegrip van de verplichting om de persoonsgegevens te bewaren “gedurende de termijnen die noodzakelijk zijn om de taken in kwestie te vervullen volgens de selectieregels, opgemaakt ter uitvoering van artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018.”

In de door de gemachtigde bezorgde rechtsgrondentabel wordt rechtsgrond gezocht in de artikelen 4, § 3, en 24, §§ 2, 5 en 6, van het Mestdecreet. Hoewel de Vlaamse Regering de VLM naar luid van de eerst vermelde bepaling inderdaad kan belasten met bijkomende taken in het kader van de doelstellingen van het Mestdecreet, brengt de Raad van State de volgende opmerking in herinnering, die de afdeling Wetgeving heeft gemaakt in advies 73.654/1:

“4.5. Het valt geenszins uit te sluiten dat de ontworpen regeling met betrekking tot de registerverplichtingen noopt tot het verwerken van bepaalde persoonsgegevens.”⁴

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in 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

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’.

³ Afgezien van de vraag of de invoeging van artikel 12 in hoofdstuk 12 “Organisatie” van de VLAREME van 28 oktober 2016 een logische plaats is, wars van de onderverdeling van dat hoofdstuk in afdelingen, merkt de Raad van State op dat eenzelfde artikel 12 wordt ingevoegd bij artikel 4 van het eveneens aan de afdeling Wetgeving voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van de VLAREME van 28 oktober 2016, wat betreft een aantal procedurele aspecten’ (rolnummer 77.163/16). In elk geval zullen beide ontwerpen dus op elkaar moeten worden afgestemd.

⁴ Voetnoot 7 van het geciteerde advies: Zo worden met artikel 2, 1° en 3°, van het ontwerp, persoonsgegevens toegevoegd welke in de registers moeten worden opgenomen, maar in voorkomend geval zouden ook bepaalde, ruime delegaties van bevoegdheden aan de minister tot een verwerking van persoonsgegevens kunnen nopen (zie wat dat betreft de ontworpen artikelen 2.2.1.4, zevende en negende lid, en 2.2.4.1, § 2, vijfde lid, van VLAREME; resp. artikelen 1 en 3 van het ontwerp).

⁵ Voetnoot 8 van het geciteerde 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.

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in de wet – of *in casu* 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

Het Mestdecreet bevat zeer zeker bepalingen die kunnen worden geacht een decretale basis te bevatten voor een nadere regeling van bepaalde aspecten inzake de verwerking van persoonsgegevens,⁷ maar hieruit kan niet worden afgeleid dat in dat decreet alle voornoemde ‘essentiële elementen’ inzake gegevensverwerking zouden worden geregeld die het de Vlaamse Regering nu mogelijk zouden maken om al deze elementen zonder andere, specifieke decretale basis te regelen in het voorliggende ontwerp van besluit. Dergelijke regeling ontbeert in die mate de vereiste decretale grondslag.”

In het kader van het voorliggende ontwerp verder bevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De essentiële gegevens rond de hier vermelde verwerking van gegevens zijn opgenomen in verschillende artikelen van het Mestdecreet. De nadere bepaling van de te verwerken gegevens volgt uit de betreffende inhoudelijke bepalingen van het Mestdecreet (...). Verder kan er ook verwezen worden naar het artikel 4 van het Mestdecreet, dat de verschillende doelstellingen waarmee de VLM in het kader van het Mestdecreet belast wordt, vermeldt en onder meer bepaalt dat de VLM hiervoor de aangegeven gegevens moet registreren en hiervoor een databank moet uitbouwen en beheren, en naar het artikel 4, §4 en artikel 23, §6, van het Mestdecreet, die de personen bepalen die toegang hebben tot de betreffende gegevens. Evenals naar de bepalingen van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 aangaande de termijn voor het bijhouden van gegevens.

Het artikel 4 van het Mestdecreet bevat ook een delegatie voor de Vlaamse Regering om de VLM met bijkomende taken te belasten in het kader van de doelstellingen van dit decreet. Deze delegatie, gelezen in samenhang met de verschillende delegaties opgenomen in de betreffende inhoudelijke bepalingen, biedt rechtsgrond voor artikel 12.”

4.2. Die toelichting doet aan de conclusie van de afdeling Wetgeving in het voormelde advies evenwel niet af. Dat geldt alleszins voor het bepalen van de maximale bewaartermijn.

Een verwijzing naar “selectieregels, opgemaakt ter uitvoering van artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018” volstaat immers niet om te besluiten dat voor de bewaartermijn voor de betrokken persoonsgegevens voldoende decretale grondslag bestaat. Luidens artikel III.87, § 1, eerste lid, 2°, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 regelen de

⁶ Voetnoot 9 van het geciteerde advies: 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. Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

⁷ Voetnoot 10 van het geciteerde advies: Zo bepaalt artikel 24, § 4, van het Mestdecreet dat de registers gedurende vijf jaar op de plaats van uitbating ter inzage worden gehouden van de met het toezicht op de naleving van het decreet belaste ambtenaren.

selectieregels voor elke categorie van bestuursdocumenten “het administratieve of juridische nut, verduidelijkt door een bewaartermijn met bijbehorende motivering”. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, eerder reeds heeft vastgesteld,⁸ is in dat artikel zelf geen bewaartermijn opgenomen. 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 selectiecommissie die, overeenkomstig artikel III.88, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018, de selectieregels opstelt en actualiseert of goedkeurt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 1

5. In de inleidende zin van artikel 1 moet worden geschreven “het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 juli 2024” in plaats van “het laatst gewijzigd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 28 april 2023”.

6. In het ontworpen artikel 2.2.1.4, § 1, zesde lid, van de VLAREME van 28 oktober 2016, moet de verwijzing naar het “zesde lid” worden verbeterd. Wellicht wordt het vijfde lid bedoeld.

Artikel 3

7. In het ontworpen artikel 2.2.4.1, § 2, vierde lid, 2° en 3°, van de VLAREME van 28 oktober 2016 worden uitzonderingen bepaald met betrekking tot het noteren van het gebruik van kunstmest in het gebruiksregister, namelijk in de hypothesen dat het een gebruik van kunstmest betreft op landbouwgronden gelegen in “gebiedstype 0” of die behoren tot het bedrijf van een landbouwer “die beschikt over een vrijstelling, als vermeld in artikel 14, §6, van het Mestdecreet”.

⁸ Zie bv. adv.RvS 71.656/1 van 29 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 november 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie en het decreet van 7 juli 2017 tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, opm. 4; adv.RvS 71.887/1/V van 19 september 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 17 februari 2023 ‘tot wijziging van het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur’, opm. 4.3.

Blijkens de nota aan de Vlaamse Regering gaat het om de gebieden “met de beste waterkwaliteit”, respectievelijk landbouwers “met een goede bedrijfsevaluatie”. Die toelichting doet er niet aan af dat voor die afwijkingen, in het licht van de grondwettelijke beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie, een redelijke verantwoording moet kunnen worden gegeven. Dat wordt het best verder verduidelijkt in de nota aan de Vlaamse Regering.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Eline YOSHIMI

Pierre LEFRANC