

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.326 van 24 april 2023
in de zaak A. 233.730/VII-41.127**

In zake : de VZW BELGIAN LUXEMBOURG MINERAL FERTILIZER
ASSOCIATION (BELFertil)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kris Wauters en Marie Poisquet
kantoor houdend te 1170 Watermaal-Bosvoorde
Terhulpesteenweg 187
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Peter Wytinck, Ann Apers, Maxine
Potargent en Michèle De Clerck
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de nv van publiek recht VLAAMSE LANDMAATSCHAPPIJ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Peter Wytinck, Ann Apers, Maxine
Potargent en Michèle De Clerck
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 mei 2021, strekt tot de
nietigverklaring van 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’.

Dit besluit is bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 24 maart 2021 (2e ed.).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv van publiek recht Vlaamse Landmaatschappij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 25 augustus 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Benny De Sutter heeft op 24 december 2021 een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 februari 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kris Wauters, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Ann Apers, die verschijnt voor de verwerende en de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Benny De Sutter heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten en regelgevend kader

3.1. Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 ‘inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Nitraatrichtlijn) heeft tot doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt of teweeggebracht door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging van dien aard te voorkomen.

De omzetting van de Nitraatrichtlijn in het Belgisch intern recht is thans onder meer vervat in het decreet van 22 december 2006 ‘houdende de bescherming van water tegen de verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen’ (hierna: Mestdecreet) en in het besluit van de Vlaamse regering van 28 oktober 2016 ‘houdende uitvoering van het Mestdecreet van 22 december 2006’ (hierna: Vlareme).

3.2. In uitvoering van de Nitraatrichtlijn stelt de Vlaamse overheid om de vier jaar een nieuw mestactieprogramma op waarin verschillende maatregelen worden vastgelegd om eutrofiëring en de verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater door nitraten tegen te gaan.

Op 22 mei 2019 heeft het Vlaams parlement het zesde mestactieprogramma (hierna: MAP6) goedgekeurd voor de periode 2019-2022.

Bijlage II bij MAP6 bevat een actieplan voor kunstmest. Dit actieplan voorziet onder meer in een versterking van de kunstmestaangifte en de invoering van een kunstmestregister voor landbouwers, en in een intensivering van de aangifteplicht en registerplicht voor kunstmesthandelaars. Specifiek wordt bepaald dat het kunstmestregister door zowel de landbouwers als de kunstmesthandelaars op een digitale wijze moet worden bijgehouden, waarbij de gegevens automatisch aan de Mestbank worden doorgegeven.

3.3. MAP6 werd in het Mestdecreet geïmplementeerd middels het decreet van 24 mei 2019 ‘houdende wijziging van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid en van het Mestdecreet van 22 december 2006, wat de implementatie van het zesde mestactieprogramma betreft’ (hierna: het wijzigingsdecreet van 24 mei 2019). Bij artikel 13 van dit wijzigingsdecreet werd het digitale kunstmestregister verankerd in artikel 24 van het Mestdecreet. Het wijzigingsdecreet bevat voorts ook nog enkele aanpassingen aan het handhavingsregime voorzien in het Mestdecreet.

De artikelen 23 en 24 van het Mestdecreet vormen samen afdeling I “De aangifte” van hoofdstuk IV “De aangifte en de berekening van de productie van dierlijke mest” van dit decreet en luiden thans:

“Art. 23. § 1. De volgende personen doen elk jaar, met toepassing van dit decreet, een aangifte:

[...]

5° eenieder die minstens 10.000 kg N per jaar uit kunstmest produceert, verdeelt, importeert of exporteert en die levert aan verdelers of aan landbouwers als vermeld in punt 1°;

[...]

§ 2. Eenieder die dierlijke mest of andere meststoffen invoert in het Vlaamse Gewest of exporteert uit het Vlaamse Gewest is verplicht hiervan telkens aangifte te doen aan de Mestbank, door middel van de documenten die het vervoer van mest dienen te vergezellen, vermeld in de artikelen 48 tot en met 60. Deze documenten gelden als aangifte.

[...]

§ 5. Elke aangifteplichtige landbouwer als vermeld in paragraaf 1, eerste lid, doet elk jaar, per exploitatie, aangifte van de volgende gegevens:

[...]

5° het gebruik van kunstmest op eigen landbouwgronden gelegen in het Vlaamse Gewest, in het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar van aangifte uitgedrukt in kg stikstof en difosforpentoxide;

[...]

De Vlaamse Regering kan deze lijst aanvullen of wijzigen.

[...]

§ 7. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast betreffende de aangifte, vermeld in dit artikel, en stelt onder meer vast welke gegevens aangegeven dienen te worden, de wijze waarop deze gegevens aangegeven dienen te worden en de wijze waarop de gemiddelde veebezetting berekend wordt. De Vlaamse Regering kan hiervoor ook binnen eenzelfde type van aangifte-plichtigen als vermeld in paragraaf 1, eerste lid, een onderscheid maken. De Vlaamse Regering kan de verplichting tot aangifte als vermeld in paragraaf 1, 6°, beperken tot bepaalde producenten, invoerders of

verkopers van diervoeders. De Vlaamse Regering kan de verplichting tot aangifte als vermeld in paragraaf 1, 5°, beperken tot bepaalde producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest.

Art. 24. [...]

§ 2. Eenieder die minstens 10 000 kg N per jaar, uit kunstmest produceert, verdeelt, importeert of exporteert en deze levert aan verdelers of landbouwers, is ertoe gehouden een register bij te houden met betrekking tot de hoeveelheden en soorten meststoffen, inzonderheid hun gehalte aan N en P_2O_5 die hij importeert, exporteert, verdeelt of levert aan landbouwers.

Uiterlijk vanaf 1 juli 2020 moet het bijhouden van het register, vermeld in deze paragraaf, op een digitale wijze gebeuren waarbij de geregistreerde gegevens geautomatiseerd doorgestuurd worden naar de Mestbank. De Vlaamse Regering kan hiervoor de nadere regels bepalen en zal, als dit digitaal bijhouden en doorsturen niet uiterlijk vanaf 1 juli 2020 gerealiseerd kan worden, extra maatregelen nemen.

§ 3. Elke uitbater van een mestverzamelpunt met een opslagcapaciteit van meer dan 300 kg P_2O_5 , en elke uitbater van een bewerkings- of verwerkingseenheid, met een bewerkings- of verwerkingscapaciteit voor dierlijke mest of andere meststoffen, van meer dan 300 kg P_2O_5 per jaar dient een register bij te houden met betrekking tot de in zijn uitbating verhandelde dierlijke mest en andere meststoffen.

Vanaf 1 januari 2020 gebruikt de uitbater van een bewerkings- of verwerkingseenheid debietmeters ter staving van de werking van de bewerkings- of verwerkingseenheid en van de notities in het register dat een uitbater van een bewerkings- of verwerkingseenheid moet bijhouden als vermeld in het eerste lid. De Vlaamse Regering bepaalt de nadere regels hieromtrent en bepaalt waar en hoeveel debietmeters er geplaatst moeten worden, op welke wijze de informatie van de debietmeters geregistreerd wordt, hoe de informatie van de debietmeters doorgegeven wordt aan de Mestbank.

De Vlaamse Regering kan de voorwaarden bepalen waaronder een uitbating in afwijking van het tweede lid niet over debietmeters moet beschikken.

[...]

§ 5. De Vlaamse Regering kan nadere regels vaststellen met betrekking tot de in dit artikel bedoelde registers, en kan eveneens het bijhouden van een bemestingsregister opleggen. De Vlaamse Regering kan de verplichting tot het bijhouden van de in dit artikel bedoelde registers, beperken tot bepaalde types registerplichtigen als vermeld in dit decreet.

§ 6. Elke landbouwer die percelen landbouwgrond gebruikt, houdt een register bij met betrekking tot de hoeveelheid kunstmest die hij op zijn bedrijf ontvangt en gebruikt. Het gebruik van de kunstmest wordt geregistreerd op perceelsniveau.

Uiterlijk vanaf 1 juli 2020 moet het bijhouden van het register, vermeld in deze paragraaf, op een digitale wijze gebeuren waarbij de geregistreerde gegevens geautomatiseerd doorgestuurd worden naar de Mestbank. De Vlaamse Regering kan hiervoor de nadere regels bepalen en zal, als dit digitaal bijhouden en doorsturen niet uiterlijk vanaf 1 juli 2020 gerealiseerd kan worden, extra maatregelen nemen”.

3.4. Ook Vlareme diende te worden gewijzigd ter implementatie van MAP6. Die wijziging werd doorgevoerd bij 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’, dat de nadere uitwerking van de digitale aangifte- en registerplicht voor kunstmesthandelaars en landbouwers bevat.

Dit is het thans bestreden besluit.

Artikel 1 van het bestreden besluit voegt een nieuw artikel 2.2.1.4 in Vlareme in, dat als volgt luidt:

“In afwijking van artikel 2.2.1.1 tot en met 2.2.1.3 zijn het tweede tot en met het negende lid van toepassing voor het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, vermeld in artikel 2.2.3.1, en voor het kunstmestregister voor landbouwers, vermeld in artikel 2.2.4.1.

De voormelde registers worden bijgehouden via het internetloket dat de Mestbank ter beschikking stelt.

De voormelde registers worden op de volgende momenten ingevuld:

1° het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, vermeld in artikel 2.2.3.1: uiterlijk de tweede dag na de dag waarop de feiten hebben plaatsgevonden die in het register vermeld moeten worden;

2° het kunstmestregister voor landbouwers, vermeld in artikel 2.2.4.1: uiterlijk de zevende dag na de dag waarop de feiten hebben plaatsgevonden die in het register vermeld moeten worden.

De stukken voor de staving van het register worden bijgehouden op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt. Voor bewijsstukken die digitaal worden bijgehouden, wordt onder het bijhouden op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt, verstaan dat de bewijsstukken consulteerbaar zijn op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt.

De stukken die nodig zijn voor de staving van het register, worden zo bijgehouden dat duidelijk is op welke notitie in het register het bewijsstuk in kwestie betrekking heeft.

De gegevens, vermeld in artikel 2.2.4.1, § 2, tweede lid, die niet genoteerd zijn door de landbouwer van wie het bedrijf is waartoe het perceel in kwestie behoort, worden door de Mestbank doorgegeven aan de landbouwer van wie het bedrijf is waartoe het perceel in kwestie behoort. De Mestbank geeft de gegevens, vermeld in artikel 2.2.4.1, § 2, tweede lid, door van zodra uit de gegevens van de verzamelaanvraag voor het jaar in

kwestie blijkt wie de landbouwer is tot wiens bedrijf het perceel in kwestie behoort.

Met behoud van de toepassing van het zesde lid, kan de minister bepalen dat voor notities in het register die betrekking hebben op verhandelingen van kunstmest, de Mestbank de gegevens die een registerplichtige noteert, doorgeeft aan de andere partijen die bij de verhandeling van kunstmest betrokken zijn. De minister kan daarover de nadere regels bepalen.

In afwijking van het derde lid wordt het register uiterlijk de maand na de maand waarop de feiten hebben plaatsgevonden die in het register vermeld moeten worden, ingevuld voor wat betreft:

1° de in het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, als vermeld in artikel 2.2.3.1, te noteren gegevens met betrekking tot de export van kunstmest. In afwijking van artikel 2.2.3.1, vierde lid, wordt hierbij per soort kunstmest in het register genoteerd hoeveel kunstmest, uitgedrukt in kg P_2O_5 , in kg N en in ton, in de betreffende maand geëxporteerd werd;

2° de in het register voor producenten, verdelers, importeurs of exporteurs van kunstmest, als vermeld in artikel 2.2.3.1, te noteren gegevens met betrekking tot de leveringen aan particulieren van maximaal 100 kg kunstmest per levering. In afwijking van artikel 2.2.3.1, eerste lid, wordt hierbij per soort kunstmest in het register genoteerd hoeveel kunstmest, uitgedrukt in kg P_2O_5 , in kg N en in ton, in de betreffende maand aan particulieren geleverd werd via leveringen van maximaal 100kg per levering;

3° het kunstmestregister, vermeld in artikel 2.2.4.1, dat betrekking heeft op een register-plichtige landbouwer van wie het bedrijf over een vrijstelling, als vermeld in artikel 14, § 6, van het Mestdecreet, beschikt. De vrijstelling vermeld in artikel 14, § 6, van het Mestdecreet, kan aangevraagd worden door elke landbouwer tot wiens bedrijf er landbouwgrond behoort en dit ongeacht het gebiedstype waarbinnen de percelen van de landbouwer gelegen zijn. In afwijking van artikel 2.2.4.1, § 2, wordt hierbij in het gebruiksregister van een dergelijke landbouwer per tot het bedrijf behorend perceel landbouwgrond in het register genoteerd hoeveel kunstmest, gespecificeerd naar de soort kunstmest en uitgedrukt in kg P_2O_5 , in kg N en in ton, in de betreffende maand op het betreffende perceel gebruikt werd;

De minister kan de nadere regels bepalen met betrekking tot de afwijkingen, vermeld in het achtste lid, kan de situaties waarbij feiten pas in het register vermeld moeten worden, uiterlijk de maand na de maand waarin de feiten hebben plaatsgevonden, als vermeld in het achtste lid, uitbreiden en kan bepalen welke gegevens hierbij, in afwijking van artikel 2.2.3.1 en artikel 2.2.4.1, in het register genoteerd moeten worden”.

Artikel 3 van het bestreden besluit voegt een nieuwe onderafdeling 4 “Het kunstmestregister voor landbouwers” in, bestaande uit het nieuw ingevoegde artikel 2.2.4.1.

Door artikel 5 van het bestreden besluit wordt een nieuw artikel 13.1.7 in Vlareme ingevoegd, waarin wordt voorzien in een overgangsbepaling voor het gebruik van het digitaal kunstmestregister.

3.5. Voorts zijn ook nog de volgende bepalingen van Vlareme relevant:

Artikel 2.2.1.3, tweede lid:

“Voor registers die digitaal worden bijgehouden, wordt onder het bijhouden op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt, verstaan dat het register minstens op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt, consulteerbaar is. De stukken voor de staving van het register die ook digitaal beschikbaar zijn, worden samen met het register digitaal opgeslagen. De stukken voor de staving van het register die niet digitaal beschikbaar zijn, worden bijgehouden op de plaats waar de registerplichtige activiteit uitgevoerd wordt”.

Artikel 2.2.3.1:

“Iedereen die een register als vermeld in artikel 24, § 2 of § 3, van het Mestdecreet van 22 december 2006, moet bijhouden, noteert de volgende gegevens, per uitbating, voor alle meststoffen die vanuit de uitbating vertrekken:

1° de exploitatie of de uitbating waar de meststoffen geproduceerd werden en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater als de betrokken meststoffen niet op de uitbating zelf geproduceerd zijn;

2° de exploitatie of de uitbating naar waar de meststoffen vertrekken en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater. Als de meststoffen naar verschillende exploitaties of uitbatingen vertrekken, wordt voor elk van de betrokken exploitaties of uitbatingen, het adres en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater genoteerd;

3° de datum van transport. Als de begin- en einddatum van het transport verschillen, wordt zowel de begin- als de einddatum vermeld;

4° de hoeveelheid meststoffen, uitgedrukt in kg P_2O_5 , in kg N en in ton die vanuit de uitbating vertrokken is en de soort meststoffen die vanuit de uitbating vertrokken is. Als de meststoffen op verschillende plaatsen gelost zijn, wordt voor elke losplaats vermeld hoeveel meststoffen er gelost zijn; Iedereen die een register als vermeld in artikel 24, § 2 of § 3, van het voormelde decreet, moet bijhouden, noteert de volgende gegevens, per uitbating, voor alle meststoffen die op de uitbating worden ontvangen:

1° de exploitatie of de uitbating waar de ontvangen meststoffen geproduceerd werden en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater;

2° de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer en het adres van de aanbieder van de meststoffen als de aanbieder van de meststoffen niet de persoon, vermeld in punt 1°, is;

3° de laadplaats of, als de meststoffen op verschillende plaatsen geladen zijn, de laadplaatsen;

4° de datum van transport. Als de begin- en einddatum van het transport verschillen, wordt zowel de begin- als de einddatum vermeld;

5° de hoeveelheid meststoffen, uitgedrukt in kg P_2O_5 , in kg N en in ton die ontvangen is en de soort ontvangen meststoffen;

Iedereen die een register als vermeld in artikel 24, § 2 of § 3, van het voormelde decreet, moet bijhouden, noteert de volgende gegevens voor elke import van meststoffen:

1° de exploitatie of de uitbating van waar de meststoffen afkomstig zijn en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater;

2° de exploitatie of de uitbating naar waar de meststoffen vertrekken en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater. Als de meststoffen naar verschillende exploitaties of uitbatingen vertrekken, wordt voor elk van de betrokken exploitaties of uitbatingen, het adres en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater genoteerd;

3° de datum van transport. Als de begin- en einddatum van het transport verschillen, wordt zowel de begin- als de einddatum vermeld;

4° de hoeveelheid meststoffen, uitgedrukt in kg P_2O_5 , in kg N en in ton die geïmporteerd is en de aard en de vorm van de geïmporteerde meststoffen. Als de meststoffen op verschillende plaatsen gelost zijn, wordt voor elke losplaats vermeld hoeveel meststoffen er gelost zijn;

Iedereen die een register als vermeld in artikel 24, § 2 of § 3, van het voormelde decreet, moet bijhouden, noteert de volgende gegevens, voor elke export van meststoffen:

1° de exploitatie of de uitbating van waar de meststoffen afkomstig zijn en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater;

2° de exploitatie of de uitbating naar waar de meststoffen vertrekken en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater. Als de meststoffen naar verschillende exploitaties of uitbatingen vertrekken, wordt voor elk van de betrokken exploitaties of uitbatingen, het adres en de naam en het landbouwnummer of het uitbatingsnummer van de betrokken landbouwer of uitbater genoteerd;

3° de laadplaats of, als de meststoffen op verschillende plaatsen geladen zijn, de laadplaatsen;

4° de datum van transport. Als de begin- en einddatum van het transport verschillen, wordt zowel de begin- als de einddatum vermeld;

5° de hoeveelheid meststoffen, uitgedrukt in kg P_2O_5 , in kg N en in ton die geëxporteerd is en de soort geëxporteerde meststoffen;

In afwijking van het eerste tot en met het vierde lid wordt, voor de identificatie van de aanbieder, de producent of de ontvanger van meststoffen die niet over een landbouwnummer of uitbatingsnummer beschikt, in het register het ondernemingsnummer van de aanbieder, de producent of de ontvanger van meststoffen in kwestie genoteerd”.

IV. Onderzoek van het vierde middel

Standpunten van de partijen

4. De verzoekende partij voert de schending aan van “de verplichting tot het voorafgaand inwinnen van adviezen, inzonderheid artikel III.94, § 2 van het Bestuursdecreet en de artikelen 36, lid 4 en 57, lid 1, c) van Verordening EU/2016/679 (hierna: AVG)”.

Zij betoogt:

“4.4.2. Tweede onderdeel: de artikelen 1, 2 en 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021 kwamen tot stand met miskenning van de adviesverplichting neergelegd in de artikelen 36, lid 4 en 57, lid 1, c) van Verordening EU/2016/679 (AVG)

4.4.2.1. De geschonden bepalingen

51. Artikel 36, lid 4 van Verordening EU/2016/679 (AVG)^(...) luidt als volgt:

De lidstaten raadplegen de toezichthoudende autoriteit bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel die betrekking heeft op verwerking [...].

De taken van de toezichthoudende autoriteit worden omschreven in artikel 57 van Verordening EU/2016/679 (AVG) en omvat krachtens het eerste lid, c) van dit artikel de volgende taak:

Zij verleent overeenkomstig het recht van de lidstaat, advies aan het nationale parlement, de regering, en andere instellingen en organen over wetgevingsinitiatieven en bestuursmaatregelen in verband met de bescherming van de rechten en vrijheden van natuurlijke personen op het gebied van verwerking.

4.4.2.2. Toetsing van de bestreden bepalingen van het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021

52. In het digitale kunstmestregister, zoals dit is uitgewerkt in het nieuwe artikel 2.2.1.4 van VLAREME, zoals dit is ingevoerd door artikel 1 van het bestreden Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021, zullen ook persoonsgegevens van natuurlijke personen worden verwerkt. Zo voorziet het betreffende artikel onder meer in een registerplicht voor leveringen aan particulieren (zie supra, nr. 15). Ook artikel 2 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021, met wijzigingsbepalingen van artikel 2.2.3.1 van VLAREME, heeft potentieel betrekking op de verwerking van persoonsgegevens, nl. door het opleggen van de verplichting ‘de identificatie van de aanbieder, de producent of de ontvanger van meststoffen die niet over een landbouwnummer of uitbatingsnummer beschikt’ in het register op te nemen (zie supra, nr. 16).

Ook artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021, dat in VLAREME een nieuw artikel 2.2.4.1 toevoegt omtrent het kunstmestregister voor landbouwers (zie supra, nr. 17), kan betrekking hebben op persoonsgegevens.

Het ontwerp dat heeft geleid tot voormelde bestreden bepalingen werd nooit voor advies voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, waardoor de artikelen 36, lid 4 en 57, lid 1, c) van Verordening EU/2016/679 (AVG) worden geschonden.

In dit verband kan eveneens worden verwezen naar het advies van de Afdeling Wetgeving van Uw Raad van State bij het ontwerp dat heeft geleid tot het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021. Dit advies luidt (stuk I.8 verzoekster):

4. Artikel 36, lid 4, van 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)’ (hierna: AVG), gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit, in dit geval de Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’, te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel door een regering in verband met verwerking van persoonsgegevens.

Op de vraag of, gelet op de artikelen 3 en 5 van het ontwerp die de verwerking van persoonsgegevens betreffen, het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit is ingewonnen, heeft de gemachtigde laten weten dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit niet werd ingewonnen aangezien het advies van de Vlaamse Toezichtcommissie werd gevraagd.

In advies 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, heeft de algemene vergadering van de afdeling Wetgeving uiteengezet dat noch de AVG, noch de bevoegdheidsverdelende regels eraan in de weg staan dat in eenzelfde lidstaat meerdere toezichthoudende autoriteiten worden opgericht. In dat advies wordt gesteld dat de gemeenschappen en gewesten autoriteiten kunnen oprichten die toezicht houden op de naleving van de ‘specifieke’ regels die de deelstaten ter uitvoering van de AVG hebben vastgesteld inzake de verwerking van persoonsgegevens in het kader van activiteiten die onder hun bevoegdheid vallen. Het verlenen van de bevoegdheid aan die autoriteiten om adviezen te geven, teneinde te voldoen aan de verplichting die voortvloeit uit de in opmerking 5.1 aangehaalde verordeningsbepalingen, hoort daar ook onder.

Zoals echter eveneens in het voormelde advies is uiteengezet, is het 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 heeft vastgesteld. Daaronder valt ook

de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de voormelde adviesverplichting. De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden [...].

Dit advies van de Afdeling Wetgeving van Uw Raad werd niet gevolgd en het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit werd niet ingewonnen, waardoor de artikelen 1, 2 en 3 van het bestreden Besluit van de Vlaamse Regering van 19 maart 2021 strijdig zijn met Verordening EU/2016/679 (AVG).”

5. De verwerende en de tussenkomende partij repliceren:

“112. In het tweede middelonderdeel werpt verzoekende partij op dat de artikelen 1, 2 en 3 van het bestreden besluit tot stand kwamen met miskenning van de adviesverplichting neergelegd in de artikelen 36, §4 en 57, §1, c) van de AVG-Verordening.

Volgens de artikelen 1, 2 en 3 van het bestreden besluit zouden persoonsgegevens in het digitale kunstmestregister kunnen worden verwerkt. Bijgevolg beweert verzoekende partij dat – ondanks de aanbeveling in het advies van de Afdeling Wetgeving van Uw Raad van State – het ontwerp van het bestreden besluit nooit voor advies is voorgelegd aan de Gegevensbeschermingsautoriteit, waardoor artikelen 36, §4 en 57, §1, c) van de AVG-Verordening worden geschonden.

[...]

(B) Tweede middelonderdeel

(I) In hoofddeel: het middelonderdeel is onontvankelijk bij gebrek aan belang

123. De verzoekende partij is een belangenorganisatie voor de meststoffensector. Er valt niet in te zien hoe een gebeurlijke onwettigheid op het vlak van het bekomen van een advies betreffende de verwerking van persoonsgegevens, aan haar een waarborg zou hebben ontnomen. De verzoekende partij maakt op geen enkele wijze aannemelijk dat haar positie door de afwezigheid van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit, zou zijn geraakt. Aldus heeft zij geen belang bij het middelonderdeel.

124. Bovendien is vast te stellen dat in het tweede middelonderdeel een rechtstreekse toetsing aan een Europese richtlijn wordt gevraagd. Een rechtszoekende kan zich slechts op de rechtstreekse werking van een Europese richtlijn beroepen, indien zij aantoont dat de richtlijn niet tijdig of niet correct in intern recht is omgezet. Verzoekende partij voert hierover geen enkele argumentatie. Zij maakt de directe werking en/of onvolledige omzetting van deze richtlijnen in de Vlaamse regelgeving aldus niet aannemelijk, zodat het middel in de aangegeven mate ook om die reden onontvankelijk is.

125. Besluit: het tweede middelonderdeel middel is onontvankelijk.

(II) In ondergeschikte orde: het middelonderdeel is ongegrond

126. In de mate dat verzoekende partij zich op ontvankelijke wijze kan beroepen op een schending van artikel 36, lid 4 van de AVG-Verordening, quod non, is vast te stellen dat er geen schending van die bepaling voorligt.

Luidens artikel 36, lid 4 dient een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel of een uitvoeringsbesluit, dat betrekking heeft op verwerking, aan de toezichthoudende autoriteit te worden voorgelegd. Dat is in casu gebeurd: een advies van de Vlaamse Toezichtscommissie voor de verwerking van persoonsgegevens (hierna: ‘VTC’) is ingewonnen.

De VTC werd bij artikel 10/1 van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer opgericht. Het is een autonome dienst met rechtspersoonlijkheid en is als toezichthoudende autoriteit voor de verwerking van persoonsgegevens in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG-Verordening verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van de AVG-Verordening door de Vlaamse instanties. Ingevolge artikel 51, lid 1, van de AVG-Verordening kan immers elke lidstaat één of meer onafhankelijke overheidsinstanties, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van deze verordening, oprichten.

Aldus ligt een advies van een toezichthoudende autoriteit voor. Dit advies volstaat, zo blijkt uit het artikel 10/1, §1, eerste lid, van het decreet van 18 juli 2008 betreffende het elektronische bestuurlijke gegevensverkeer, gelezen samen met artikel 36.4 van de AVG-Verordening^(...)

Ook Uw Raad oordeelde in het kader van een beroep tot nietigverklaring van een besluit van de Vlaamse Regering dat de Vlaamse Regering de VTC had moeten raadplegen. Dat dit niet gebeurde, tastte de wettigheid van het besluit van de Vlaamse Regering aan. In casu ligt een advies van de VTC wel voor, zodat er geen sprake kan zijn van een onwettigheid.”

6. De verzoekende partij dupliceert:

“89. Wat betreft het beweerd gebrek aan belang bij het middelonderdeel, kan andermaal worden verwezen naar de rechtspraak van Uw Raad omtrent middelen van openbare orde (zie supra, nrs. 32-33). De regels inzake het verplicht in te winnen advies van de gegevensbeschermingsautoriteit raken de openbare orde, waardoor verzoekster geen persoonlijk belang dient aan te tonen bij het inroepen van dit middelonderdeel. Uw Raad heeft bovendien recent reeds geoordeeld dat een particuliere verzoekende partij belang heeft bij een middel ontleend aan de schending van de verplichte voorafgaande raadpleging van de gegevensbeschermingsautoriteit zoals voorzien in de AVG.

[...]

90. Ten gronde reageert verwerende partij niet op de terechte kritiek geuit door de Afdeling Wetgeving van de Raad van State (zie supra, nr. 86). Verwerende partij wijst er op dat het advies van Vlaamse Toezichtscommissie werd ingewonnen, maar gaat er aan voorbij dat ook het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit was vereist.”

Beoordeling

7. Luidens artikel 14, § 1, tweede lid, van de RvS-wet geeft een onregelmatigheid “slechts aanleiding tot een nietigverklaring als ze, in dit geval, een invloed kon uitoefenen op de draagwijdte van de genomen beslissing, de betrokkene(n) een waarborg heeft ontnomen of als gevolg heeft de bevoegdheid van de steller van de handeling te beïnvloeden”.

Het vereiste van een belang bij het middel in een annulatieberoep tegen een reglementair besluit, gaat niet zo ver dat de vernietiging van het bestreden besluit aan de verzoekende partij een onmiddellijk tastbaar voordeel moet opleveren. De omstandigheid dat de verzoekende partij als gevolg van het annulatiemiddel en de eruit voortvloeiende vernietiging van het besluit opnieuw een kans zou verkrijgen dat haar situatie in een gunstiger zin wordt geregeld, volstaat om haar belang bij het middel te verantwoorden.

In dit geval heeft de verzoekende partij er belang bij om een schending van de verplichte voorafgaande raadpleging van de toezichthoudende autoriteit aan te voeren. De voorgeschreven raadpleging is immers niet louter gericht aan de bevoegde nationale wet- en regelgevers, maar strekt ertoe “ervoor te zorgen dat de voorgenomen verwerking strookt met [de voornoemde] verordening, en met name om de risico’s daarvan voor betrokkenen te beperken” (overweging 96 AVG). De “betrokkenen” zijn de geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke personen van wie persoonsgegevens worden verwerkt (artikel 4, 1), AVG). De raadpleging van de toezichthoudende autoriteit op grond van artikel 36.4 AVG is dan ook niet louter in het belang van de bevoegde nationale wet- en regelgevers, maar ook – *in casu* – van de “leden en van de minerale meststoffenindustrie”, waarvan de behartiging de verzoekende partij zich statutair tot doel heeft gesteld.

De conclusie is dat de verwerende en de tussenkomenende partij ten onrechte aanvoeren dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het tweede

middelonderdeel omdat “haar positie” niet zou zijn geraakt “door de afwezigheid van het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit”.

8. Ten onrechte voeren de verwerende en de tussenkomende partij ook aan “dat in het tweede middelonderdeel een rechtstreekse toetsing aan een Europese richtlijn wordt gevraagd”. De verzoekende partij voert immers de schending aan van de artikelen 36, lid 4 en 57, lid 1, c) van de Verordening EU/2016/679. De Verordening is rechtstreeks van toepassing in de lidstaten, zoals bepaald in artikel 288 VWEU en heeft dus principieel directe werking.

9. De excepties van de verwerende en de tussenkomende partij worden verworpen.

10. De Gegevensbeschermingsautoriteit werd niet geraadpleegd. De Vlaamse toezichtscommissie werd wel geraadpleegd maar die commissie kan niet geacht worden een bevoegde toezichthoudende autoriteit te zijn in de zin van art. 36, vierde lid, AVG.

11. Het Grondwettelijk Hof oordeelde in arrest nr. 26/2023 van 16 februari 2023:

“B.30.7. Om te voldoen aan de vereisten van de AVG dienen de in België op grond van de interne bevoegdheidsverdeling ingestelde toezichthoudende autoriteiten te worden aangemeld bij de bevoegde instellingen van de Europese Unie, moet één dezer toezichthoudende autoriteiten worden aangewezen die de verschillende toezichtautoriteiten in het Europees Comité voor gegevensbescherming moet vertegenwoordigen en dient de procedure te worden vastgesteld om ervoor te zorgen dat de andere autoriteiten de regels in verband met het in artikel 63 bedoelde coherentiemechanisme naleven.

B.30.8. Uit geen enkel gegeven blijkt dat de Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens is aangemeld bij de bevoegde instellingen van de Europese Unie en dat er een procedure is vastgesteld om ervoor te zorgen dat zij de regels in verband met het in artikel 63 bedoelde coherentiemechanisme naleeft.

Uit de publiek beschikbare gegevens blijkt dat de federale Gegevensbeschermingsautoriteit (GBA) de onderscheiden Belgische autoriteiten vertegenwoordigt in het Europees Comité voor gegevensbescherming

(https://edpb.europa.eu/about-edpb/about-edpb/members_nl#member-be),

naast de GBA, het Vast Comité I (VCI) dat bevoegd voor de operationele gegevensverwerkingen bij de Inlichtingendiensten, het Vast Comité P dat samen met het VCI bevoegd voor de verwerkingen bij het Orgaan voor de Coördinatie en de Analyse van de Dreiging (OCAD) en het Controleorgaan op de Politie Informatie (COC) dat bevoegd is voor alle verwerkingen uitgevoerd door de Geïntegreerde Politie

<https://www.gegevensbeschermingsautoriteit.be/burger/de-autoriteit/andere-autoriteiten>

De Vlaamse Toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens kan bijgevolg niet worden geacht een bevoegde toezichthoudende autoriteit in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG te zijn en het door die commissie gegeven advies kan bijgevolg niet worden beschouwd als een raadgeving in de zin van die bepaling.”

12. De conclusie is dat, anders dan de verwerende en de tussenkomende partij aanvoeren, geen advies van een toezichthoudende autoriteit in de zin van artikel 36, lid 4, van de AVG voorligt. Het tweede onderdeel van het vierde middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt 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’.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig april tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams