



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.594/3
van 19 februari 2013

over

een voorontwerp van decreet 'betreffende het landbouw- en
visserijbeleid'

Op 18 december 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen, verlengd tot 15 februari 2013, een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 29 januari 2013. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan SMETS en Bruno SEUTIN, staatsraden, Lieven DENYS en Johan PUT, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 februari 2013.

*

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 rechtsgrond¹, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van decreet strekt er in de eerste plaats toe om bepalingen die betrekking hebben op de gewestelijke landbouw- en zeevisserijbevoegdheden en nog zijn opgenomen in wetten die dateren uit de tijd dat de federale overheid nog bevoegd was voor landbouw en visserij, om te vormen tot decretale regels (artikelen 2 tot 21, 23 en 24, 28 tot 30, en 39 tot 77 van het ontwerp).² Het decreet bevat ook bepalingen die het de Vlaamse Regering mogelijk zouden moeten maken al uitvoering te geven aan de verdere regionalisering van het landbouwbeleid, waarin is voorzien in het Institutioneel Akkoord voor de zesde staatshervorming van 11 oktober 2011 (zie bijvoorbeeld de artikelen 9, 30 en 40).

In de tweede plaats wordt een aantal bepalingen herschikt of gewijzigd (artikelen 22, 25 tot 27, en 31 tot 38).³

Ten slotte bevat het ontwerp een coördinatieopdracht, om te komen tot een ‘Vlaamse Codex Landbouw en Visserij’ (artikel 82) en opheffings- en overgangsbepalingen (artikelen 78 tot 81 en 83).

Het nieuwe decretale kader zal in werking treden op 1 januari 2014 (artikel 84).

¹ Aangezien het om een voorontwerp van decreet gaat, wordt onder “rechtsgrond” de conformiteit met hogere rechtsnormen verstaan.

² Artikel 81, 1° tot 5°, van het ontwerp strekt tot opheffing van de volgende wetten: de wet van 20 juni 1956 ‘betreffende de verbetering van de rassen van voor de landbouw nuttige huisdieren’, de wet van 12 april 1957 ‘waarbij de Koning wordt gemachtigd maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee’, de wet van 11 juli 1969 ‘betreffende de bestrijdingsmiddelen en de grondstoffen voor de landbouw, tuinbouw, bosbouw en veeteelt’, de wet van 2 april 1971 ‘betreffende de bestrijding van voor planten en plantaardige produkten schadelijke organismen’ en de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’.

³ Met name het decreet van 3 maart 2004 ‘inzake de subsidiëring van meer duurzame landbouwproductiemethoden en de erkenning van centra voor meer duurzame landbouw’, waarvan artikel 81, 6°, van het ontwerp voorziet in de opheffing.

ALGEMENE OPMERKINGEN

I. BEVOEGDHEID

3. Luidens zijn artikel 1 bevat het ontwerp zowel normen inzake gemeenschaps- als gewestaangelegenheden.

3.1. Wat de gewestaangelegenheden betreft, gaat het om de bevoegdheden bedoeld in artikel 6, § 1, V en VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Deze bevoegdheden betreffen respectievelijk het landbouwbeleid en de zeevisserij, en aspecten van het economisch beleid.⁴

Daarenboven zijn een aantal gemeenschapsmateries aan de orde. In de memorie van toelichting wordt specifiek verwezen naar artikel 4, 12° (post- en parascolaire vorming) en 16° (beroepsomscholing en –bijscholing), van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daarnaast is ook artikel 4, 15°, van dezelfde bijzondere wet van belang, dat betrekking heeft op de sociale promotie.

3.2. Wat de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest op het vlak van de zeevisserij betreft, kan worden verwezen naar de parlementaire voorbereiding in verband met artikel 2 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 ‘houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen’. In het bijzonder dient de aandacht te worden gevestigd op de verklaringen van de minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie in de bevoegde Senaatscommissie:

“Dit wetsontwerp beoogt (...) de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gewesten met betrekking tot activiteiten die op een bepaalde plaats worden uitgeoefend. Zij betreft dus niet de eigendom of een grondgebied. (...) Het ontwerp maakt het mogelijk dat de gewesten – in de praktijk enkel het Vlaams Gewest – een decreet kunnen aannemen in verband met de zeevisserij. Deze norm zal dan ook gelden voor de activiteiten van vissers die zich op zee, op het continentaal plat of in de internationale wateren bevinden.”⁵

Daaruit kan worden afgeleid dat de normen inzake zeevisserij die het Vlaamse Gewest aanneemt, ook uitwerking hebben als de activiteit buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest plaatsheeft.⁶ In dat geval lijkt het bevoegdheidsrechtelijk aanknopingspunt in de eerste plaats te zijn: vissersvaartuigen die onder Belgische vlag varen en die als uitvalsbasis een in het Vlaamse Gewest gelegen haven hebben.

⁴ Uit artikel 3, § 1, eerste lid, 7° van het ontwerp, blijkt dat het te nemen decreet ook van toepassing zal zijn op “de dienstverlenende, de begeleidende, de toeleverende, de afzet- en de verwerkende sector voor landbouw-, tuinbouw en visserijbedrijven”. Die omschrijving is zo ruim – onder meer de para-agrarische bedrijven moeten worden geacht eronder te zijn begrepen – dat het toepassingsgebied niet meer geheel valt binnen de aangelegenheid “het landbouwbeleid en de zeevisserij”, en bevoegdheidsrechtelijk ook zou moeten kunnen worden ondergebracht bij de aangelegenheid “de economie”.

⁵ *Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/7, 172.

⁶ G. CRAENEN, “De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking” in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, p. 132, nr. 28.

Daarenboven moet het Vlaamse Gewest bevoegd geacht worden om de zeevisserij te regelen in de zeegebieden waarover België rechtsmacht heeft. Luidens artikel 1 van de wet van 19 augustus 1891 ‘betreffende de zeevisserij in de territoriale zee’ valt het uitoefenen van de visserij in de territoriale zee onder de rechtsmacht van België. Bij de artikelen 1 en 2 van de wet van 10 oktober 1978 ‘houdende vaststelling van een Belgische visserijzone’ is buiten de Belgische territoriale zee een nationale visserijzone ingesteld waarvan de grenzen deze zijn van de exclusieve economische zone en waarbinnen het uitoefenen van de visserij valt onder de rechtsmacht en de reglementering van België. Bij artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is het uitoefenen van die rechtsmacht toegewezen aan het Vlaamse Gewest.

De ontworpen bepalingen – zie inzonderheid artikel 3, § 1, eerste lid, 4° – passen binnen de hiervoor geschetste bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

3.3. Bijzondere opmerkingen in verband met de bevoegdheidsrechtelijke afbakening van de behandelde aangelegenheden, zullen worden gemaakt bij de artikelsgewijze bespreking van het ontwerp.

II. DELEGATIES

4. Het om advies voorgelegde ontwerp bevat tal van delegaties, die in de meeste gevallen weliswaar kunnen worden aanvaard, maar die niet steeds in voldoende duidelijke bewoordingen zijn gesteld of die te weinig zijn afgebakend.

Een sprekend voorbeeld daarvan is artikel 4, 9°, van het ontwerp, dat de Vlaamse Regering de bevoegdheid geeft om “binnen de bevoegdheden vermeld in artikel 6, § 1, V en artikel 6, § 1, VI, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, ten aanzien van de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, en van de producten die het resultaat zijn van die activiteiten”, “alle maatregelen [te] nemen voor de uitvoering van het beleid dat voortvloeit uit de gewestelijke landbouwbevoegdheden, vermeld in artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen”. In de memorie van toelichting wordt gesteld dat deze bepaling het de Regering mogelijk moet maken om “indien nodig snel uitvoering te geven aan de nieuw geregionaliseerde landbouwbevoegdheden, voor zover deze vertaald worden in een wijziging van voornoemd artikel van de bijzondere wetgeving”.

Op de vraag of deze bevoegdheidstoewijzing meer omvat dan de algemene uitvoeringsbevoegdheid, die de Regering ontleent aan artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“Dit is van een andere orde dan de algemene uitvoeringsbevoegdheid, vermeld in artikel 20BWHI. De ratio legis is immers dat dit punt 9° het de Vlaamse Regering moet mogelijk maken een beleid te voeren in uitvoering van een naar de toekomst toe gewijzigd artikel 6, §1, V BWHI. De eventuele nieuwe landbouwbevoegdheden (cf. Vlinderakkoord) kunnen nog niet concreter worden vermeld. Van dit punt 9° zal slechts gebruik gemaakt worden voor zover de na regionalisering bestaande ex-federale wetgeving geen rechtsgrond zou bieden voor het door de Vlaamse Regering gewenste beleid mbt de nieuwe bevoegdheden en er in dit landbouwdecreet evenmin een andere rechtsgrond is te vinden dan dit punt 9.”

Een zo ruime en weinig afgebakende machtiging aan de Regering met als enig aanknopingspunt de landbouwbevoegdheden toegewezen aan de gewesten, kan niet worden aanvaard.

Ook nog andere bepalingen van het ontwerp stellen in het licht hiervan een probleem. Bij wijze van voorbeeld wordt gewezen op de volgende bepalingen:

- artikel 24: geeft de Vlaamse Regering de bevoegdheid “alle maatregelen” te nemen voor de erin vermelde aangelegenheden;
- artikel 29, § 1, 4°: dat de Vlaamse Regering de voorwaarden kan bepalen waaronder “tussenbeide gekomen wordt bij geschillen tussen de diverse schakels in de productieketen” houdt een zeer ruime machtiging in, die niet duidelijk is afgebakend;⁷
- artikel 39, inleidende zin: door het gebruik van de woorden “onder meer” is de bevoegdheid van de Regering te onbepaald.

Daarenboven dienen inzake aan de decreetgever voorbehouden aangelegenheden de essentiële regels bij decreet te worden vastgesteld. In dit verband kan worden gewezen op de volgende bepalingen van het ontwerp:

- artikel 4, 5°: in zoverre de machtiging betrekking heeft op belastingen en retributies, kan het vaststellen en het bepalen van het bedrag ervan niet zonder meer aan de Vlaamse Regering worden overgelaten, gelet op het wettigheidsbeginsel inzake belastingen en retributies (artikelen 170, 172 en 173 van de Grondwet); inzake belastingen dienen de essentiële elementen (de aanwijzing van de belastingplichtigen, de belastbare materie, de heffingsgrondslag, de aanslagvoet en de eventuele belastingvrijstellingen) bij decreet te worden bepaald,⁸ terwijl bij een retributie de decreetgever zich ertoe kan beperken de gevallen te regelen waarin deze verschuldigd is en door wie deze verschuldigd is, en hij de nadere regeling van andere elementen van de heffing, zoals die betreffende het bedrag en de grondslag, kan opdragen aan de Regering;
- artikelen 56, § 7, 69, 1°, 72, 1°, 73, 1° en 74: gelet op het wettigheidsbeginsel in strafzaken kan het vaststellen van inbreuken en de bijhorende sancties niet zonder meer worden gedelegeerd aan de Vlaamse Regering; er zal nauwkeuriger moeten worden afgelijnd welke inbreuken kunnen worden gesanctioneerd en welke sancties mogelijk zijn.

⁷ De gemachtigde verklaarde met betrekking tot deze bepaling het volgende:

“Deze bepaling wordt momenteel louter voorzien als theoretische mogelijkheid teneinde de volledigheid te garanderen van alle facetten van het ketenoverleg. Bij de beleidsvoorbereiding hiervan werd gedacht aan de mogelijkheid om in geval van eventuele conflicten (vb inzake afnamevoorwaarden edm) in het kader van de ketenwerking (vb tussen landbouwproducenten en retail / supermarkten) een procedure uit te werken in het kader waarvan over dergelijke geschillen bemiddeld / beslecht kan worden.”

⁸ Zie bv. GwH 16 juni 2011, nr. 103/2011, B.5.3.

III. VERWERKING VAN PERSOONSGEGEVENS

5. Het ontwerp bevat een aantal bepalingen betreffende het verzamelen en het verwerken van persoonsgegevens in de zin van de wet van 8 december 1992 ‘tot bescherming van de persoonlijke levenssfeer ten opzichte van de verwerking van persoonsgegevens’. Het gaat inzonderheid om de databank inzake de *de minimis* steun (artikel 6), het verstrekken van gegevens van een entiteit van het beleidsdomein Landbouw en Visserij aan een andere entiteit van hetzelfde beleidsdomein (artikel 7, § 1), het rechtstreeks bij derden opvragen van gegevens door organen die worden aangewezen door de Vlaamse Regering (artikel 7, § 2, eerste lid), het ter beschikking van derden stellen van gegevens die aan een entiteit van het beleidsdomein Landbouw en Visserij zijn verstrekt (artikel 7, § 3), het opvragen van fiscale gegevens (artikel 7, § 2, derde lid) en het bezorgen van gegevens voor statistische doeleinden (artikel 8).

5.1. Het recht op eerbiediging van het privéleven wordt gewaarborgd, niet enkel bij artikel 22 van de Grondwet, maar ook bij artikel 8 van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM) en artikel 17 van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (hierna: BUPO-verdrag). Op grond van die bepalingen heeft eenieder onder meer recht op bescherming tegen inmenging in het privéleven ten gevolge van de verwerking van persoonsgegevens. De verwerking van persoonsgegevens maakt bovendien het voorwerp uit van specifieke regelingen, met name het Europees Verdrag ‘tot bescherming van personen ten opzichte van de geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens’, ondertekend te Straatsburg op 28 januari 1981, en de wet van 8 december 1992, die ook van toepassing is op de gemeenschappen, onverminderd hun bevoegdheid om ter zake strengere, specifieke regels uit te vaardigen. Ook met richtlijn 95/46/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 1995 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens’ moet worden rekening gehouden. Aangezien de wet van 8 december 1992 de concretisering inhoudt van de zo-even genoemde internationaal- en supranationaalrechtelijke normen, dient het ontwerp in de eerste plaats te worden getoetst aan deze wet.

Uit wat voorafgaat volgt in dit geval dat de decreetgever, op grond van de materiële bevoegdheid van het Vlaamse Gewest voor de geregelde aangelegenheden, bijzondere bepalingen met betrekking tot de persoonsgegevens kan aannemen, maar dat hij daarbij gebonden is door de algemene bepalingen van de wet van 8 december 1992. De bepalingen van die wet zijn overigens rechtstreeks van toepassing op de in het ontwerp geregelde verwerking van persoonsgegevens, wat niet belet dat de decreetgever ze zou kunnen vervangen door concreter geformuleerde regels of door strengere regels.

Met dit alles zal rekening moeten worden gehouden bij de uitvoering van de zo-even genoemde artikelen van het ontwerp.

5.2. De betrokken persoonsgegevens dienen krachtens artikel 4, § 1, 2°, van de wet van 8 december 1992 te worden verkregen voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden en mogen niet worden verwerkt op een wijze die onverenigbaar is met die doeleinden. Krachtens artikel 4, § 1, 3°, van die wet moet de verzameling van de persoonsgegevens bovendien ter zake dienend zijn en mag ze niet overmatig zijn.

De doelstelling van de verwerking van de persoonsgegevens wordt in het ontwerp niet steeds duidelijk omschreven. In artikel 7, § 2, eerste lid, bijvoorbeeld wordt gesteld dat de organen die de Vlaamse Regering aanwijst gegevens “die ze nodig hebben voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden of voor de uitvoering van de aan hen toevertrouwde opdrachten” rechtstreeks bij derden kunnen opvragen. Het vaststellen van die doeleinden wordt in dat geval aan de aangewezen organen overgelaten, wat strijdt met het in artikel 22 van de Grondwet opgenomen legaliteitsbeginsel. Bovendien is het nodig dat de te verwerken persoonsgegevens voldoende precies worden omschreven. Een verdere verduidelijking is hier noodzakelijk.⁹

Weliswaar wordt de Vlaamse Regering bij artikel 7, § 4, de bevoegdheid gegeven om voorwaarden voor de gegevensopvraging en de gegevensverstrekking te bepalen, maar het gaat slechts om een mogelijkheid (“kan”) en bovendien is die delegatie onvoldoende precies omschreven.

IV. ANDERE ALGEMENE OPMERKINGEN

6. De structuur van het ontwerp dient herbekeken te worden.

6.1. In het ontwerp worden autonome bepalingen afgewisseld met wijzigingsbepalingen, terwijl het gebruikelijk is eerst alle autonome bepalingen weer te geven en daarachter alle wijzigingsbepalingen te groeperen.¹⁰

6.2. Voorts bevat het ontwerp hier en daar artikelen die blijkbaar bedoeld zijn als inleidende bepaling voor de artikelen die volgen (zie bv. De artikelen 40 en 41, die worden ingeleid door artikel 39). Het probleem daarbij is echter dat niet duidelijk wordt gemaakt dat het om een inleidend artikel gaat, zodat de relatie met de navolgende artikelen onduidelijk is. Artikel 39, 1°, van het ontwerp verleent de Vlaamse Regering de mogelijkheid de dierlijke productie aan te moedigen door de fokkerij te organiseren, terwijl in artikel 40 van het ontwerp wordt bepaald hoe de Vlaamse Regering de fokkerij kan organiseren. In artikel 40 komt het element niet voor dat de fokkerij georganiseerd kan worden om “de dierlijke productie [aan te moedigen]”, zodat de vraag rijst of het de bedoeling is de Regering ook te machtigen om buiten die context de fokkerij te organiseren. Bij artikel 39 rijst dan weer de vraag of die machtiging als rechtsgrond zou kunnen worden gebruikt, los van de artikelen 40 en 41. De onderlinge relatie tussen die verschillende artikelen zal daarom duidelijker tot uiting moeten worden gebracht. Die opmerking geldt onder meer ook voor de artikelen 9 en volgende van het ontwerp.

7. Bij het ontwerp is een memorie van toelichting gevoegd, bestaande uit enerzijds een algemene bespreking van het ontwerp en anderzijds een artikelsgewijze bespreking.

⁹ In artikel 7, § 2, tweede lid, wordt vastgelegd welke gegevens de organen kunnen opvragen bij het Federaal Agentschap voor de Veiligheid van de Voedselketen (hierna: FAVV), doch door de vermelding “onder meer” is die categorie onbegrensd.

¹⁰ *Beginselen van de wetgevingstechniek. Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, Raad van State, 2008, randnummer 45, te raadplegen op de internetsite van de Raad van State (www.raadvst-consetat.be).

Aangezien de functie van een memorie van toelichting is nadere verduidelijking te bieden van de in een ontwerp van decreet vervatte rechtsregels, is het ongelukkig dat in dit geval bij de verschillende artikelen geen nadere verduidelijking wordt gegeven, doch slechts de inhoud van de ontworpen normen wordt geparafraseerd.¹¹ Het wordt dan ook aanbevolen om de memorie van toelichting beter te stofferen.

Rekening houdende met de zo-even vermelde voorbeelden dienen zowel de tekst van het ontwerp als die van de memorie van toelichting aan een grondige herziening te worden onderworpen.

8. Aangezien tal van bepalingen inzake het landbouw- en visserijbeleid die nog door de federale wetgever zijn aangenomen met het nieuw aan te nemen decreet vervangen zullen worden door decretale regels, wordt ter overweging gegeven om bij de memorie van toelichting een concordantietabel te voegen, waarin de overeenstemming tussen de te vervangen regelingen en de nieuwe bepalingen wordt aangegeven.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikelen 2 en 3

9. In artikel 2 wordt een aantal in het decreet gehanteerde begrippen nader omschreven, terwijl in artikel 3 het toepassingsgebied van het aan te nemen decreet wordt bepaald. De ontworpen bepalingen zijn niet geheel consistent geformuleerd, zoals uit de hierna vermelde voorbeelden mag blijken.

9.1. De term ‘landbouwactiviteit’ wordt in artikel 2, 6°, gedefinieerd als “het geheel van economische activiteiten binnen de agrarische sector ten behoeve van de productie van gewassen en dieren”. Die definitie is ruim geformuleerd, zodat ook activiteiten inzake horticultuur er onder vallen. Toch wordt bij de omschrijving van het toepassingsgebied in artikel 3, de tuinbouw afzonderlijk vermeld (zie 2° en 6° van artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp).

9.2. In artikel 3, § 1, eerste lid, 1°, wordt enerzijds vermeld dat ook veeteelt onder landbouw wordt begrepen, terwijl anderzijds uit onderdeel 3° van hetzelfde lid volgt dat het aan te nemen decreet ook van toepassing zal zijn op “het houden, kweken of fokken van dieren bestemd voor menselijk gebruik, het plattelandsbeheer of ten dienste van de landbouw, tuinbouw of visserij”. Die laatste omschrijving omvat meer dan louter veeteelt, doch maakt de vermelding van “veeteelt” in 1° alleszins overbodig.

9.3. In artikel 3, § 1, eerste lid, 4°, a), komt de omschrijving “de communautaire wateren” voor, naast de territoriale zee, de exclusieve economische zone en de volle zee. Op de vraag wat daarmee juist wordt bedoeld, antwoordde de gemachtigde:

¹¹ Zie bijvoorbeeld de toelichting bij artikel 67.

“Het begrip communautaire wateren is synoniem voor het begrip EU-wateren. Dit zijn de wateren die onder de jurisdictie vallen van de lidstaten van de Europese Unie. Communautaire wateren zijn de TZ en EEZ van de verschillende kustlidstaten. Dit begrip wordt bv. Gebruikt in [verordening] (EG) nr. [1006/2008] van de Raad [van 29 september 2008] betreffende machtigingen voor visserijactiviteiten van communautaire vissersvaartuigen buiten de communautaire wateren en de toegang van vaartuigen van derde landen tot de communautaire wateren, en houdende wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93 en (EG) nr. 1627/94 en houdende intrekking van Verordening (EG) nr. 3317/94.”

Aangezien de communautaire wateren derhalve de territoriale zee (TZ) en de exclusieve economische zone (EEZ) omvatten, dienen deze zeegebieden niet vermeld te worden in de ontworpen bepaling.

10. Op de vraag waarom het nodig is “de land- en tuinbouwactiviteiten in een stedelijke omgeving” als afzonderlijke categorie te vermelden in artikel 3, § 1, eerste lid, 6°, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“Land- en tuinbouwactiviteiten in een stedelijke omgeving worden apart vermeld, aangezien men het beleidsmatig belangrijk acht deze activiteiten uitdrukkelijk te vermelden. Juridisch is dit eveneens belangrijk, aangezien het op deze wijze duidelijk is dat ook niet klassieke land- en tuinbouwactiviteiten die niet op het platteland plaatsvinden, maar in een verstedelijkte omgeving, ook onder de scope van dit ontwerp vallen. Dit zijn immers minder klassieke vormen van land- en tuinbouw (bv. volkstuinten, land- en tuinbouw op daken in standscentra enz....).”

Artikel 4

11. Artikel 4, 2°, d), bevat omschrijvingen zoals “(...)activiteiten in een maatschappelijk verantwoord kader” en “rekening [houdend] met de maatschappelijke verwachtingen op het vlak van natuur- en milieubehoud, dierengezondheid en –welzijn, voedselvoorziening, -veiligheid en –kwaliteit, en consumentenbelangen”.

Op de vraag of beide omschrijvingen mekaar niet overlappen en wat met dergelijke vage noties wordt bedoeld, heeft de gemachtigde het volgende geantwoord:

“Het is niet volledig overlappend. Het laatste stuk is immers een verdere verduidelijking/concretisering. Met deze verduidelijking wordt zoals in de memorie wordt aangegeven, enerzijds aangegeven dat de Vlaamse Regering steun kan verlenen om de sectoren in staat te stellen o.m. federale normen na te leven. Anderzijds wordt aangegeven dat de Vlaamse Regering de toekenning van bepaalde steun van het voldoen aan bepaalde maatschappelijke verwachtingen – al dan niet vertaald in federale regelgeving – kan afhankelijk maken. Zoals in de memorie aangegeven, zijn de randvoorwaarden waaraan de landbouwers moeten voldoen willen ze voor directe steun in aanmerking komen hier een actueel voorbeeld van. In het kader van het toekomstige gemeenschappelijke landbouwbeleid zal de steun nog meer gekoppeld worden aan de naleving van voornoemde maatschappelijke verwachtingen.”

Artikel 5

12. Artikel 5, § 1, eerste lid, geeft de verkrijger van grondstoffen of producten die het resultaat zijn van de door het aan te nemen decreet geregelde activiteiten, het recht om een monsterneming te eisen. Die regeling is overgenomen uit artikel 3 van de wet van 11 juli 1969.

De bepaling is breed geformuleerd, zodat het recht niet enkel zal gelden voor directe afnemers van dergelijke grondstoffen of producten, maar bijvoorbeeld ook voor gewone consumenten. Gelet daarop rijst de vraag of dit wel de bedoeling is van de stellers van dit ontwerp inzake landbouw- en visserijbeleid, terwijl die brede formulering ook een bevoegdheidsprobleem inhoudt, vermits het vaststellen van algemene regels inzake de bescherming van de verbruiker op grond van artikel 6, § 1, VI, vierde lid, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 een aan de federale overheid voorbehouden bevoegdheid is.

13. Artikel 5, § 1, tweede lid, luidt:

“De bewuste of onbewuste afwijking van een hoofdzakelijke hoedanigheid door de actoren die betrokken zijn bij de verhandeling van de grondstoffen en de producten, geeft aanleiding, naar keuze van de verkrijger, tot een vordering, hetzij tot ontbinding, hetzij tot prijsvermindering, onverminderd, in voorkomend geval, de vergoeding van de schade.”

De gemachtigde gaf bij die bepaling volgende verduidelijking:

“Deze regeling is nodig teneinde te voorzien in een billijke verhouding tussen de verschillende partijen in het kader van hoofdzakelijk de handel in zaaizaad.

Deze regeling moet bij zijn overname in het nieuwe landbouwdecreet gezien worden als een toepassing van de ‘oude’ doelstellingen zoals deze geformuleerd werden in artikel 2, punt 1 van wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijprodukten.

Art. 2. Deze wet heeft tot doel:

1. de belangen te vrijwaren van de voortbrengers, de kwekers, de vissers, de verdelers, de bereiders, de veilingen, de gebruikers en de verbruikers, door middel van maatregelen die ertoe strekken bedrog en vervalsing te voorkomen en praktijken te weren die tot gevolg hebben afbreuk te doen aan de normale voorwaarden van mededinging;

2. de plantaardige en dierlijke produktie te bevorderen, te verbeteren en te beschermen;

3. afzetgebieden te behouden, te verwerven en uit te breiden op de binnenlandse en buitenlandse markten.

Aangezien het niet strookt met de geldende wetgevingstechnische voorschriften om de bedoeling van de wettekst in het dispositief op te nemen werd er voor geopteerd om dergelijke bepaling niet langer in het nieuwe landbouwdecreet op te nemen. Dit neemt vanzelfsprekend niet weg dat deze doelstellingen van het beleid waarvoor de Vlaamse minister van landbouw bevoegd is niet langer nagestreefd worden.”

14. Artikel 5, § 2, luidt:

“De Vlaamse Regering kan voor elke al dan niet wettelijk voorgeschreven analyse, de wijze en de voorwaarden van monsterneming vaststellen, de ontledingsmethoden bepalen, het tarief van de ontledingen vaststellen, alsook de voorwaarden bepalen voor de

inrichting en de werking van de ontledingslaboratoria met het oog op hun erkenning door de minister.”

Op de vraag hoe artikel 5, § 2, zich verhoudt tot de wetgeving inzake het FAVV, antwoordde de gemachtigde het volgende:

“De monsterneming, analyse, ontleding e.d. waar wordt naar verwezen, betreft de kwaliteit van de grondstoffen en landbouwproducten. Het heeft geen betrekking op de voedselveiligheid, dieren- en volksgezondheid wat een federale bevoegdheid is. Er is dan ook geen link met de FAVV-wetgeving. Ook dit artikel is trouwens aan het FAVV voorgelegd om juist te voorkomen dat er wat dat betreft onduidelijkheid was.”

Gelet op die verduidelijking dienen de vermelde beperkingen in artikel 5, § 2, te worden opgenomen.

Artikel 6

15. Artikel 6, eerste lid, belast de Vlaamse Regering met de opdracht om de entiteit aan te wijzen die belast is met de uitbouw en het beheer van een databank voor *de minimis* steun. In het tweede lid wordt de Regering de mogelijkheid gegeven om de procedure en de voorwaarden te bepalen voor het bezorgen van de gegevens voor die databank.

15.1. Overeenkomstig artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 komt het uitsluitend aan de Regering toe om de organisatie en de werking van haar diensten te regelen. Deze bijzondere wetsbepaling staat er in beginsel aan in de weg dat de decreetgever zich inlaat met de organisatie en de werking van de diensten van de Vlaamse Regering.

Om meer in overeenstemming met die bepaling van de bijzondere wet te zijn, zou artikel 6, eerste lid, moeten worden geformuleerd als een verplichting voor de Regering om een dergelijke databank uit te bouwen en te beheren. Het staat dan aan de Regering om haar diensten met die taken te belasten.

15.2. Uit de memorie van toelichting blijkt dat die databank “louter sensibiliserend” zal zijn, wat de gemachtigde als volgt verduidelijkt:

“Hiermee wordt in wezen bedoeld dat de databank niet in de plaats zal komen van de ‘verklaringen op eer’ en dat de steden, gemeenten en provincies de mogelijkheid, maar niet de verplichting hebben om gegevens aan te leveren.

Verordening (EG) nr. 1535/2007 van de EC stelt dat de lidstaat verantwoordelijk is om ervoor te zorgen dat de landbouwer het plafond niet overschrijdt. Dit kan door middel van een door de landbouwer ondertekende verklaring op eer, of via een databank waarin de overheid de steun bijhoudt per landbouwer. Aangezien er een veelheid van bestuursniveaus betrokken is, is een databank die volledig correct wordt bijgehouden niet haalbaar. Er is immers geen garantie dat alle bestuursniveaus een volledige info aanreiken.

Vandaar dat er geopteerd wordt voor de verklaringen op eer om aan deze verplichting te voldoen.”

Het is bovendien niet de bedoeling te verplichten om gegevens te bezorgen, wat in artikel 6, tweede lid, tot uiting zal moeten worden gebracht.

Artikel 7

16. Minstens in de memorie van toelichting zal duidelijkheid moeten worden verschaft over wat wordt bedoeld met “promotieheffingen” in artikel 7, § 1, tweede lid, 10°.

Artikelen 10 en 11

17. Uit artikel 11 blijkt onvoldoende duidelijk dat niet enkel aan centra ter bevordering van duurzame landbouwproductiemethoden (zie artikel 10, § 2), doch ook aan individuele producenten subsidies kunnen worden verleend. Bovendien zou beter moeten worden omschreven wat de precieze functie van die centra is bij de uitvoering van de steunmaatregelen.

Artikel 14

18. Uit artikel 14, eerste lid, volgt dat een vereniging die is opgericht onder de vorm van een vereniging zonder winstoogmerk en voldoet aan een reeks voorwaarden, als centrum voor landbouwvorming erkend kan worden. Eén van die voorwaarden is een vestiging te hebben “in het Nederlandse taalgebied of in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, met een secretariaat dat beschikt over alle gegevens die nodig zijn voor de controle en de uitvoering van de activiteiten waarvoor ze erkend is” (zie het betrokken lid, 2°).¹²

Wat met “vestiging” wordt bedoeld, verduidelijkt de gemachtigde als volgt:

“Je moet vestiging begrijpen in de spreekwoordelijke betekenis, nl. in de zin van een locatie van waaruit de vereniging werkt. De facto, mede doordat er eveneens vereist wordt dat er een secretariaat is, en het om vzw's (en geen KMO's of grote ondernemingen) gaat, kan het om de zetel van de vzw gaan, doch dit wordt echter niet vereist.”

Daarbij rijst de vraag of het territoriaal aanknopingspunt met betrekking tot de vestiging wel relevant gekozen is. In dat verband lijkt een aanknopingspunt met betrekking tot de vormingsactiviteit zelf meer aangewezen. Zoals de regeling thans is geconcipieerd, kan een centrum voor landbouwvorming met een vestiging in Brussel maar die geen landbouwvorming verstrekt noch in het Vlaams landsgedeelte, noch in Brussel-Hoofdstad, toch worden erkend, wat strijdt met de regels betreffende de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest. Vraag is of dat wel de bedoeling is.

¹² Eenzelfde bepaling is opgenomen in artikel 17, eerste lid, 2° (met betrekking tot de erkenning als centrum voor sensibilisering van duurzame landbouw) en in artikel 20, eerste lid, 2° (met betrekking tot de erkenning als centrum voor landbouweducatie). De regelingen inzake de sensibiliseringsacties ter bevordering van een duurzame landbouw en de landbouweducatie zijn veeleer te beschouwen als een gewestelijke aangelegenheid omdat de nadruk ligt op het voorlichten over aspecten van (duurzame) landbouw, en niet zozeer als vorming of scholing in de strikte zin van het woord. Indien dat effectief het geval is, kunnen deze bepalingen enkel van toepassing zijn in het Vlaamse Gewest en niet in het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

Artikel 22

19. In het ontworpen artikel 12, § 6, 1°, van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’ wordt bepaald dat de Vlaamse Regering aan het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (VLIF) personeelsleden van haar diensten ter beschikking kan stellen.

Wat de contractuele personeelsleden van de Vlaamse Regering betreft, geldt een principieel verbod van terbeschikkingstelling ten behoeve van gebruikers, op grond van artikel 31 van de wet van 24 juli 1987 ‘betreffende de tijdelijke arbeid, de uitzendarbeid en het ter beschikking stellen van werknemers ten behoeve van gebruikers’. De openbare sector is niet van de toepassingssfeer van die wet uitgesloten.¹³

De regeling betreffende de terbeschikkingstelling van werknemers ten behoeve van gebruikers strekt tot de bescherming van contractuele werknemers.¹⁴ Zulk een regeling maakt deel uit van de aangelegenheid van het arbeidsrecht, die krachtens artikel 6, § 1, VI, vijfde lid, 12°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot de federale bevoegdheid is blijven behoren.

In beginsel kan de decreetgever niet afwijken van de bedoelde regels van het arbeidsrecht. Hij zou op dat terrein slechts kunnen treden als hij zich kan beroepen op de “impliciete bevoegdheid” bedoeld in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980.

Daartoe is vereist dat de aanwending van de impliciete bevoegdheid “noodzakelijk” is voor de uitoefening van de eigen bevoegdheden van het gewest. Bovendien moet blijken dat de betrokken aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent, en dat de weerslag van een afwijkende gewestelijke regeling op de bevoegdheid van de federale overheid slechts marginaal is.

Artikel 29

20. Artikel 29, § 1, 2°, laat het aan de Vlaamse Regering over om de voorwaarden te bepalen waaronder de “regels” en “overeenkomsten” worden goedgekeurd die de representatieve professionele organisaties, producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties, producentengroeperingen, brancheorganisaties, interprofessionele organisaties en organisaties van marktdeelnemers vaststellen. Uit dat artikel lijkt te moeten worden afgeleid dat de genoemde organisaties en groeperingen normen zullen kunnen vaststellen, zij het dat die zullen onderworpen zijn aan het goedkeuringstoezicht van een door de Regering aan te wijzen instantie.

In dat verband moet worden opgemerkt dat artikel 33, tweede lid, van de Grondwet niet toelaat dat een deel van de regelgevende bevoegdheid wordt toegekend aan een niet door de Grondwet genoemd orgaan.¹⁵ In verband met het procedé van goedkeuring van door

¹³ GwH 10 juni 1998, nr. 65/98, B.3.

¹⁴ *Ibid.*, B.6.

¹⁵ Zie bv. in verband met het toekennen van verordenende bevoegdheid aan autonome organen: Adv.RvS nr. 21.755/2 van 29 oktober 1992 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 22 maart 1993 ‘op het statuut van en het toezicht op de kredietinstellingen’, *Parl.St.* Senaat 1992-93, nr. 616/1, 259-260.

beroepsverenigingen gesloten overeenkomsten en waarbij aan de bepalingen ervan een reglementair karakter wordt toegekend, kan in het bijzonder worden verwezen naar de beschouwingen die de Raad van State, afdeling Wetgeving, daaraan heeft gewijd in zijn advies 39.272/3 van 29 november 2005.¹⁶

21. Artikel 29, § 3, verleent de Vlaamse Regering de bevoegdheid om “de voorwaarden” te bepalen waaronder de regels en overeenkomsten die de professionele organisaties, producentenorganisaties, unies van producentenorganisaties, producentengroeperingen, brancheorganisaties, interprofessionele organisaties en organisaties van marktdeelnemers vaststellen, algemeen verbindend kunnen worden verklaard.

Blijkens de memorie van toelichting is artikel 29 geïnspireerd op de artikelen 4 en 4bis van de wet van 28 maart 1975, die op hun beurt zijn geïnspireerd op het mechanisme van algemeen verbindendverklaring in de wet van 5 december 1968 ‘betreffende de collectieve arbeidsovereenkomsten en de paritaire comités’. Er moet echter worden vastgesteld dat het stilzwijgen wordt bewaard over de verhouding tussen de bedoelde “overeenkomsten” en “regels”, enerzijds, en de dwingende bepalingen van wetten, decreten, ordonnances, besluiten, anderzijds.

Artikel 34

22. Om niet ten onrechte de indruk te wekken dat het begrotingsfonds ‘Vlaams Landbouwfonds’ gemachtigd is retributies of zelfs belastingen (“verplichte bijdragen”) op te leggen aan bedrijven of personen, wordt ter overweging gegeven om het ontworpen artikel 5, § 1, eerste lid, 11°, van het decreet van 19 mei 2006 ‘betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij’ te stellen als volgt:

“11° andere middelen die hem bij decreet zijn toegewezen;”.

Artikel 35

23. In het ontworpen artikel 6, 1°, van het decreet van 19 mei 2006 is niet duidelijk wat onder “het bijzonder reglement betreffende het beheer van het Vlaams Landbouwfonds” dient te worden verstaan en wat de inhoud ervan moet zijn.

24. In het ontworpen artikel 6, 2°, van hetzelfde decreet zal nader moeten worden omschreven wat onder “beheer” (van het begrotingsfonds) dient te worden verstaan.

¹⁶ Adv.RvS nr. 39.272/3 van 29 november 2005 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 17 november 2006 ‘tot wijziging van de wet van 24 januari 1977 betreffende de bescherming van de gezondheid van de gebruikers op het stuk van de voedingsmiddelen en andere producten’ *Parl.St.* Kamer 2005-06, nr. 51-2491/001, 9-12.

Artikel 37

25. In het ontworpen artikel 8 van het decreet van 19 mei 2006 wordt delegatie verleend aan de Vlaamse Regering om onder meer regels inzake belastingen te bepalen, alhoewel dat in beginsel een zaak van de decreetgever is. Uit het tweede lid van de ontworpen bepaling blijkt dat de besluiten die de Regering ter zake neemt, van rechtswege en met terugwerkende kracht worden opgeheven indien ze niet binnen een maand aan het Vlaams Parlement ter bekrachtiging worden voorgelegd. Voorts blijkt uit de ontworpen bepalingen dat dergelijke besluiten binnen zes maand moeten worden bekrachtigd.

Het Grondwettelijk Hof aanvaardt in welbepaalde omstandigheden dat met een dergelijk mechanisme wordt gewerkt, waarbij ondanks het legaliteitsbeginsel inzake belastingen essentiële elementen van de belasting toch door de uitvoerende macht worden bepaald. Dat is met name het geval wanneer de decreetgever zich in de onmogelijkheid bevindt om zelf alle essentiële elementen van een belasting vast te stellen omdat de inachtneming van de parlementaire procedure hem niet zou in staat stellen om met de vereiste spoed te handelen om een doelstelling van algemeen belang te verwezenlijken.¹⁷

Aangezien de fiscale aangelegenheid een bevoegdheid is die bij de Grondwet aan het decreet wordt voorbehouden en elke delegatie die betrekking heeft op het bepalen van één van de essentiële elementen van de belasting, in beginsel ongrondwettig is, is het niet toegestaan een dergelijk mechanisme in algemene zin op te zetten. Het gebruiken ervan is slechts mogelijk als op basis van de concrete omstandigheden kan worden aangetoond dat de decreetgever niet tijdig kan handelen en dit zolang die toestand aanhoudt, en onder de voorwaarden die in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof worden gesteld.

Artikel 43

26. Op grond van artikel 43 zullen de bepalingen inzake het toezicht (hoofdstuk 3, afdeling 1, onderafdeling 1, van het ontwerp) ook van toepassing zijn op het decreet van 19 mei 2006.

De vraag hoe onderafdeling 1 zich zal verhouden tot de controle- en sanctiebepalingen van het decreet van 19 mei 2006, beantwoordde de gemachtigde als volgt:

“Alleen onderafdeling 1, toezicht, is ook op het Vlaams Fonds Landbouw en Visserij van toepassing. Deze onderafdeling moet samen gelezen worden met het bepaalde in het decreet van 19 mei 2006. Het vult het decreet van 19 mei 2006 aan en waar het ervan afwijkt, primeert het decreet van 19 mei 2006.”

Dat kan echter niet uit de ontworpen bepaling worden afgeleid, wat dient te worden verholpen.

¹⁷ Zie bv. GwH 17 juli 2003, nr. 100/2003 B.11.2.

Artikel 44

27. In artikel 44, eerste lid – doch ook in de artikelen 53, eerste en vierde lid, 54, eerste lid, en 56, §§ 1, 1°, 3, 1°, en 5, komt dezelfde of nagenoeg dezelfde omschrijving voor –, wordt gewag gemaakt van “dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijke Landbouwbeleid en het Europese Gemeenschappelijke Visserijbeleid en de internationale akten waarvan de uitvoering of omzetting behoort tot de bevoegdheid van de [Vlaamse minister, bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij]”.

Aan de gemachtigde is gevraagd wat onder die omschrijving moet worden verstaan en op grond waarvan de bevoegdheid kan worden geacht bij de minister te liggen.

Volgens de gemachtigde hebben de stellers enkel duidelijk willen aangeven dat het om internationale akten moet gaan inzake de aangelegenheden landbouwbeleid en zeevisserij. De gemachtigde stelt echter voor deze vermelding zonder meer te schrappen, omdat het toepassingsgebied van het decreet krachtens zijn artikel 3 al tot die aangelegenheden beperkt is. Daarmee kan worden ingestemd.

28. Het is onduidelijk wat de juiste draagwijdte is van artikel 44, tweede lid, naar luid waarvan de Vlaamse Regering de toezichtopdracht van de verschillende toezichthouders kan bepalen. In geen geval kan deze delegatie zo worden begrepen dat ze zou toelaten nieuwe bevoegdheden inzake toezicht aan de toezichthouders te verlenen aangezien het veelal zal gaan om aangelegenheden die door de Grondwet aan de decreetgever worden voorbehouden.

Artikel 45

29. Er dient te worden verduidelijkt wat de draagwijdte is van het toevertrouwen van de toezichtopdracht aan één of meer “controleorganen”. Bij gebreke van een inzicht hiervan, is het de Raad van State overigens niet mogelijk artikel 45 te toetsen aan hogere rechtsnormen.

Artikel 46

30. Het recht op eerbiediging van de woning wordt gewaarborgd bij artikel 15 van de Grondwet, en ook bij artikel 8 EVRM en bij artikel 17 BUPO-verdrag.

Artikel 46 bepaalt dat de toezichthouders bij de uitoefening van hun opdracht op elk moment elke plaats mogen betreden, weliswaar met dien verstande dat:

- om voor vijf uur 's morgens en na negen uur 's avonds de niet voor het publiek toegankelijke plaatsen te betreden, is toestemming van de politierechter nodig;

- de “bewoonde lokalen” enkel toegankelijk zijn mits voorafgaande en schriftelijke toestemming van de bewoner of mits voorafgaande en schriftelijke machtiging van de politierechter; ook als de toezichthouders de vereiste machtiging van de politierechter hebben, mogen ze deze lokalen slechts betreden tussen vijf uur 's morgens en negen uur 's avonds.

In bepaalde gevallen heeft het toegekende recht betrekking op woningen in de klassieke zin, terwijl bovendien uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens blijkt dat het begrip “woning” in de zin van artikel 8 EVRM ruim moet worden opgevat en dat het onder bepaalde omstandigheden mede kan slaan op beroeps- en bedrijfslokalen,¹⁸ zelfs wanneer het gaat om rechtspersonen.¹⁹

De stellers van het ontwerp doen er goed aan te overwegen om te voorzien in bijzondere waarborgen met betrekking tot het betreden, niet alleen van woningen in de klassieke zin, maar ook van plaatsen die, zelfs al zijn zij geen “woning” in die zin, toch vallen onder de waarborgen bedoeld in de voornoemde verdragsbepaling. Zo zou het toegangsrecht in beginsel kunnen worden beperkt tot bepaalde uren of, al dan niet in bepaalde omstandigheden, afhankelijk kunnen worden gemaakt van de machtiging door een rechter, wat door het Grondwettelijk Hof, alvast in een strafrechtelijke context, wordt beschouwd als een bijzondere waarborg,²⁰ of zou een onderscheid kunnen worden gemaakt naargelang de plaatsen die worden bezocht.

31. Luidens de laatste zin van artikel 46, tweede lid, kunnen de toezichthouders bewoonde lokalen betreden tussen vijf uur 's morgens en negen uur 's avonds. Hoewel die uren in tal van andere wetten of decreten voorkomen, rijst toch de vraag of aldus wel een redelijk evenwicht wordt bereikt tussen de rechten van de betrokken personen en de noodzaak van een efficiënt toezicht.

Artikel 48

32. Luidens artikel 48 mogen de toezichthouders vaststellingen doen met behulp van audiovisuele middelen.

Het inschakelen van die middelen doet een tweevoudig probleem rijzen.

Enerzijds wordt het gebruik van foto's, films en video's als bewijsmateriaal in het strafprocesrecht zelf, behoudens in het raam van de bijzondere opsporingsmethodes, niet door de wetgever geregeld. Dat leidt tot onzekerheid omtrent de bewijswaarde die aan die middelen zal worden toegekend, zelfs als ze onder bepaalde voorwaarden in sommige gerechtelijke beslissingen worden aanvaard, in naam van de vrijheid van het bewijs in het strafrecht.²¹

¹⁸ Zie o.m.: EHRM 16 december 1992, *Niemietz v. Duitsland*, Publ.Cour, reeks A, vol. 251-B; EHRM 25 februari 1993, *Funke, Crémieux en Miaillhe v. Frankrijk*, Publ.Cour, reeks A, Vol. 256-A, -B en -C; EHRM 9 december 2004, *Van Rossem v. België*, nr. 41872/98; EHRM 28 april 2005, *Buck v. Duitsland*, CEDH, 2005-IV, § 32. Zie ook D. YERNAULT, “Les pouvoirs d’investigation de l’administration face à la délinquance économique : les locaux professionnels et l’article 8 de la Convention européenne”, *Rev.Trim.Dr.H.* 1994, 117-135.

¹⁹ EHRM 16 april 2002, *Société Colas Est e.a. v. Frankrijk*, nr. 37971/97, CEDH, 2002-III; EHRM 11 oktober 2005, *Kent Pharmaceuticals Limited e.a. v. Verenigd Koninkrijk*, nr. 9355/03; EHRM 21 december 2010, *Société Canal Plus e.a. v. Frankrijk*, nr. 29408/08, § 52.

²⁰ GwH 16 december 1998, nr. 140/98, B.1.

²¹ Zie bijvoorbeeld: Corr. Brussel, 18 december 1990, *JT* 1991, 819; Gent, 6 februari 1992, *RW* 1992-93, 570. In burgerrechtelijke zaken, zie Rb. Namen (kortgeding), 31 oktober 1995, *JT* 1996, 192.

Anderzijds valt het verzamelen van beeldmateriaal niet alleen onder de werkingssfeer van de wet van 8 december 1992,²² waarnaar men zich bij gebrek aan afwijkende bepalingen moet gedragen,²³ maar dient ook rekening te worden gehouden met de artikelen 12, tweede lid, en 22, eerste lid, van de Grondwet.²⁴

Vraag is derhalve of het aanwenden van de genoemde middelen geen nadere regeling behoeft.

Artikel 53

33. Uit artikel 53, derde lid, blijkt dat de processen-verbaal die de toezichthouders opmaken bijzondere bewijswaarde (niet: “bewijskracht”) zullen hebben, vermits ze zullen gelden tot bewijs van het tegendeel.

Het Grondwettelijk Hof heeft erop gewezen dat een dergelijke regel een uitzondering vormt op de algemene regel dat een proces-verbaal geldt als een loutere inlichting en derhalve ook op de regel van de vrije bewijslevering in strafzaken, waarbij de rechter, naar eigen overtuiging, de bewijswaarde beoordeelt van een bepaald element. Voor het verschil in behandeling dat eruit voortvloeit dient dan ook een redelijke verantwoording te bestaan en het mag de rechten van de beklaagde niet op een onevenredige wijze beperken.²⁵ Het Hof heeft er eveneens op gewezen dat het zeer technische karakter van de regelgeving en de daarmee samenhangende moeilijkheid om de inbreuken op die regelgeving vast te stellen, van aard kunnen zijn om het niet onredelijk te maken dat aan processen-verbaal die door de aangestelde ambtenaren worden opgesteld, een bijzondere wettelijke bewijswaarde wordt toegekend.²⁶

Het staat aan de stellers van het ontwerp om zich ervan te vergewissen dat de ontworpen regeling als dermate technisch kan worden beschouwd dat kan worden gebillijkt dat aan de betrokken processen-verbaal bewijswaarde wordt verleend tot het tegendeel is bewezen. In bevestigend geval verdient het aanbeveling dat zij de verantwoording voor dat oordeel opnemen in de memorie van toelichting.

Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 64, § 1, eerste lid.

²² M.-H. BOULANGER, C. DE TERWANGNE en TH. LÉONARD, « La protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. La loi du 8 décembre 1992 », *JT* 1993, 371; O. DE SCHUTTER, « La vidéosurveillance et le droit au respect de la vie privée », *Journ. proc.* 1996, afl. 296, 14; P. DE HERT, O. DE SCHUTTER en S. GUTWIRTH, « Pour une réglementation de la vidéosurveillance », *JT* 1996, 569-570. Zie ook nr. 25.093/9-25.094/9 van 6 mei 1996 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de wet van 4 augustus 1996 ‘betreffende de erkenning en het gebruik van bemande en onbemande automatisch werkende toestellen in het wegverkeer’, *Parl.St.* Kamer, 1995-96, nr. 577/1, 12-14.

²³ Zie in die zin Adv.RvS nr. 25.969/2 van 26 mei 1997 over een voorontwerp dat geleid heeft tot de decreten van het Waalse Gewest van 5 februari 1998 ‘relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la politique de l’emploi’ en ‘relatif à la surveillance et au contrôle des législations relatives à la reconversion et au recyclage professionnels’, *Parl.St.* W.Parl. 1997-98, nrs. 319/1 en 320/1.

²⁴ Zie GwH 21 december 2004, nr. 202/2004.

²⁵ Zie bijvoorbeeld: GwH 6 april 2000, nr. 40/2000, B.14.1; GwH 14 februari 2001, nr. 16/2001, B.12.1.

²⁶ GwH 14 oktober 2010, nr. 111/2010, B.12.3.

34. Het is niet geheel onmogelijk dat de overtreder niet bekend is op het moment van de vaststelling van het misdrijf.

In die gevallen is de regel onwerkzaam dat de termijn om een afschrift van het proces-verbaal ter kennis te brengen van de overtreder, een aanvang neemt de dag na de vaststelling van de overtreding.²⁷

In artikel 53 kan best dienaangaande in een gepaste regeling worden voorzien.

35 Er dient in artikel 53 ook te worden bepaald wat de sanctie is bij het niet-verzenden van het proces-verbaal binnen de gestelde termijn (doorgaans is dit het verlies van de bijzondere bewijswaarde).

Artikel 55

36. Vraag is of in artikel 55, derde lid, ook gewag moet worden gemaakt van de strafsancties waarin bij artikel 67 wordt voorzien. Zo niet dient de verwijzing naar artikel 53, eerste lid, in artikel 55, eerste lid, te worden ingeperkt.

Artikel 56

37. In artikel 56 wordt bepaald in welke gevallen een “exclusieve bestuurlijke geldboete” kan worden opgelegd.

De gemachtigde gaf de volgende toelichting bij het gebruik van die terminologie:

“Het gaat hier inderdaad om een administratieve geldboete. De Vlaamse Regering zal bij BVR de bevoegde instantie(s) aanwijzen die deze boetes oplegt.

Een exclusieve bestuurlijke geldboete kan onmiddellijk opgelegd worden door de administratie bij de vaststelling van een inbreuk, dit in tegenstelling tot een alternatieve bestuurlijke geldboeten. Bij deze laatste categorie kan de administratie pas een bestuurlijke geldboete opleggen ten aanzien van een bepaald misdrijf wanneer het parket gedurende na bepaalde periode aan de verbaliserende overheid te kennen geeft om niet over te gaan tot strafrechtelijke behandeling van het misdrijf.”

Artikel 58

38. Dat de beslissing tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete met redenen omkleed moet zijn, zoals in artikel 58, § 2, tweede lid, wordt bepaald, volgt reeds uit de

²⁷ Ten aanzien van artikel 9 van de wet van 16 november 1972 ‘betreffende de arbeidsinspectie’ wordt aangenomen dat de termijn in dat geval een aanvang neemt vanaf het moment dat de identiteit van de overtreder bekend is (zie Arbh. Bergen, 3 november 1993, *J.T.T.* 1994, 131; Arbh. Luik, 6 februari 2001, *J.T.T.* 2001, 246 en Soc. Kron., 2001, 434; zie ook, met betrekking tot een gelijkaardige bepaling in een andere wet, Cass., 18 september 1973, Arr. Cass., 1974, 58). Ook wordt aangenomen dat de termijn pas begint te lopen wanneer alle constitutieve bestanddelen van het misdrijf zijn vastgesteld (H. VAN BRAECKEL, *“De inspectie van de sociale wetten”* in *Arbeidsrecht*, R. BLANPAIN (ed.), Brugge, 1996, II-26, p. 66).

wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’. Die bepaling is dan ook tegelijk overbodig en misleidend. Zij is overbodig omdat dergelijke beslissingen reeds onder de toepassing vallen van de wet van 29 juli 1991 en de verplichting tot formele motivering van dergelijke beslissingen dus reeds uit die wet voortvloeit. Zij is misleidend omdat dergelijke bepaling de indruk wekt dat de formele motiveringsverplichting niet bestaat zonder dat zulks uitdrukkelijk wordt voorgeschreven in een wettekst.

In hetzelfde lid dienen de woorden “administratieve geldboete” overigens vervangen te worden door de woorden “exclusieve bestuurlijke geldboete”.

Artikel 62

39. Op grond van artikel 62, § 2, mogen in beslag genomen producten en grondstoffen:

- “1° verkocht worden of aan een liefdadigheidsinstelling geschonken worden;
- 2° tegen betaling van een vergoeding teruggegeven worden aan de eigenaar;
- 3° ontaard of verwerkt en tot een ander gebruik bestemd worden, op kosten van de overtreder;
- 4° vernietigd worden, op kosten van de overtreder”.

De gemachtigde werd hierover om uitleg gevraagd vermits de inbreuk door de beslagene betwist kan worden. De gemachtigde verklaarde wat volgt:

“Je moet dit zien als een bewarende/preventieve maatregel om te voorkomen dat bepaalde producten/grondstoffen verder worden verspreid/in de handel worden gebracht.”

Aangezien echter de betrokken producten en grondstoffen onder meer mogen worden verkocht, geschonken of verwerkt, kan moeilijk staande worden gehouden dat het om een louter bewarende of preventieve maatregel gaat om verdere verspreiding of verhandeling tegen te gaan.

In het tweede lid van artikel 62, § 2, wordt de Vlaamse Regering gemachtigd de voorwaarden te bepalen van de verkoop, de teruggave, de ontaarding, de verwerking, de herbestemming of de vernietiging.

Er zal daarom, minstens in de memorie van toelichting, moeten worden verduidelijkt wat de precieze bedoeling is van de bevoegdheden bedoeld in artikel 62, § 2, eerste lid,²⁸ zodat de delegatie aan de Vlaamse Regering om de voorwaarden te bepalen bovendien ook beter wordt afgelijnd.

²⁸ Vergelijk met artikel 28bis, § 3, van het Wetboek van strafvordering, waarin wordt bepaald dat, behoudens de wettelijke uitzonderingen, de opsporingshandelingen geen enkele dwangmaatregel mogen inhouden, noch individuele rechten en vrijheden mogen schenden. Deze handelingen kunnen evenwel de inbeslagneming van de zaken vermeld in de artikelen 35 en 35ter van hetzelfde wetboek inhouden, waarbij het zowel om de inbeslagname van bewijsmateriaal (waarheidsvinding), als om het verbeurd verklaren van goederen kan gaan.

Artikel 67

40. In artikel 67 worden straffen bepaald voor een reeks inbreuken. Die straffen worden bepaald “[m]et behoud van de toepassing, in voorkomend geval, van de strengere straffen, bepaald in het Strafwetboek”. Daaruit volgt dat als voor hetzelfde feit een strengere straf wordt bepaald in het Strafwetboek, die regeling voorgaat. Het is evenwel overbodig zulks te bepalen nu die regel reeds geldt op grond van artikel 65, eerste lid, van het Strafwetboek.

41. Bij artikel 67, eerste lid, worden onder meer inbreuken bestraft die betrekking hebben op de zeevisserij of de aquacultuur. Als strafmaat geldt een gevangenisstraf van vijftien dagen tot vijf jaar en een geldboete van 100 tot 50.000 euro. Uit artikel 67, derde lid, blijkt echter dat als de inbreuk begaan wordt in de territoriale zee, naast de voormelde boete, een gevangenisstraf van vijftien dagen tot één jaar kan worden uitgesproken.

De gemachtigde werd gevraagd naar het waarom van dit verschil wat betreft de maximale gevangenisstraf. Hij antwoordde het volgende:

“De sancties voor deze inbreuken zijn lichter voor zover deze gepleegd worden in de territoriale zee aangezien deze inbreuken doorgaans minder ernstig zijn, waardoor het volstaat om een engere strafmaat met een lagere maximumstraf te voorzien.”

Het verdient aanbeveling om deze verduidelijking in de memorie van toelichting op te nemen.

42. In artikel 67, tweede lid, wordt bepaald dat het bedrag van de geldboeten verhoogd kan worden met het economische voordeel dat de overtreder heeft gehaald uit de inbreuk.

Artikel 42, 3°, van het Strafwetboek bepaalt dat bijzondere verbeurdverklaring wordt toegepast “op de vermogensvoordelen die rechtstreeks uit het misdrijf zijn verkregen, op de goederen en waarden die in de plaats ervan zijn gesteld en op de inkomsten uit de belegde voordelen”.

Het is niet duidelijk welke meerwaarde het ontworpen artikel 67, tweede lid, biedt ten opzichte van artikel 42, 3°, van het Strafwetboek en hoe beide bepalingen zich tot elkaar verhouden.

Daarover ondervraagd, verschaftte de gemachtigde volgende toelichting:

“Door de mogelijkheid te voorzien om het economisch voordeel uit het misdrijf te ontnemen wordt inderdaad dezelfde finaliteit nagestreefd als deze van [artikel 42 van] het strafwetboek. Sommige inbreuken hebben dermate lucratieve effecten dat de loutere oplegging van een boete onvoldoende ontradend werkt.”

Derhalve blijkt het algemene regime van de bijzondere verbeurdverklaring, zoals het is geregeld in Boek I (“De misdrijven en de bestraffing in het algemeen”), artikelen 42 tot 43*quater*, van het Strafwetboek, te volstaan. Krachtens artikel 11, eerste lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 zijn de bepalingen van Boek I van het Strafwetboek in beginsel van toepassing op bijzondere inbreuken die bij een decreet worden bepaald. Wanneer het een straf of

strafbaarstelling betreft waarin niet is voorzien in het bedoelde Boek I, dan is op grond van het tweede lid van dat artikel het eensluidend advies van de Ministerraad vereist.

Het besluit is derhalve dat het betrokken lid dient te worden geschrapt.

43. Uit artikel 67, vijfde lid, volgt dat de overtreder ook wordt veroordeeld tot betaling van alle gemaakte kosten, met inbegrip van de kosten die voortvloeien uit de inbeslagname van het vstuig en de productiemiddelen.

Bij die bepaling rijst de vraag hoe ze zich verhoudt tot de regeling met betrekking tot de gerechtskosten in strafzaken.²⁹

Artikelen 69 tot 74

44. De artikelen 69 tot 74 bevatten machtigingen aan de Vlaamse Regering. Die artikelen vangen allemaal aan met de woorden “Met behoud van de toepassing van de bepalingen van hoofdstuk 3, afdeling 1 [Algemene sanctiebepalingen]”. Het is evenwel niet duidelijk wat de precieze draagwijdte van die woorden is. Voor zover er voor wordt geopteerd om die zinsnede te behouden, zal de betekenis ervan moeten worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

45. Artikel 69 bevat twee onderdelen die als “2°” genummerd zijn.

Artikel 76

46. Artikel 75 bepaalt dat bij gebreke aan voldoening van de exclusieve bestuurlijke geldboeten, en alle ten onrechte uitbetaalde steun en toebehoren, een dwangbevel kan worden uitgevaardigd. Artikel 76, eerste lid, maakt de bepalingen van toepassing van deel V van het Gerechtelijk Wetboek houdende bewarend beslag en middelen tot tenuitvoerlegging.

In het verleden heeft de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in de volgende bewoordingen kritiek geuit op een regeling waarin bepaald wordt dat op het dwangbevel de bepalingen van deel V van het Gerechtelijk Wetboek in verband met het bewarend beslag en de middelen tot tenuitvoerlegging van toepassing zijn:³⁰

“Vooraf moet worden opgemerkt dat het niet geheel duidelijk is wat met de genoemde verwijzing precies wordt bedoeld. Zo daardoor wordt beoogd een beroepsmogelijkheid bij de rechter, oordelend met volle rechtsmacht, in te stellen tegen het opleggen van de heffing, intresten, administratieve geldboete en toebehoren doorheen

²⁹Algemeen reglement op de gerechtskosten in strafzaken, vastgesteld bij koninklijk besluit van 28 december 1950. Uit artikel 96 van het algemeen reglement volgt dat de kosten ten aanzien van de veroordeelde partijen worden vastgesteld in het vonnis of het arrest dat de veroordeling inhoudt.

³⁰ Adv.RvS nr. 41.455/1/3 van 13 oktober 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 22 december 2006 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2007’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2006-07, nr. 965/1, 128.

het aanvechten van het dwangbevel, is de verwijzing naar het vijfde deel van het Gerechtelijk Wetboek daarvoor niet adequaat³¹.

Alvast omwille van de rechtszekerheid verdient het aanbeveling om in de genoemde beroepsmogelijkheid op een uitdrukkelijke wijze in de ontworpen bepaling te voorzien. Ook dient te worden herinnerd aan wat hiervoor is opgemerkt over de administratieve geldboete met een strafrechtelijk karakter.”

47. In artikel 76, tweede en vierde lid, wordt de rechtbank aangewezen waarbij verzet kan worden aangetekend tegen het dwangbevel dat is uitgevaardigd door de ambtenaar die belast is met de invordering.

Voor het aannemen van die bepaling dient een beroep te worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980. Daartoe is vereist dat een dergelijke regeling noodzakelijk is voor de uitoefening van de bevoegdheden van het gewest, dat die aangelegenheid zich tot een gedifferentieerde regeling leent en dat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

48. Artikel 76, vierde lid, luidt:

“De met de invordering belaste ambtenaar kan, vóór de definitieve beslechting van het geschil, vermeld in paragraaf 2, een procedure in kortgeding inleiden bij de voorzitter van de rechtbank waar dat geschil in eerste aanleg aanhangig wordt gemaakt, om de betrokkene te doen veroordelen tot betaling van een provisie op het bij dwangbevel gevorderde bedrag.”

Op de vraag waarop dit lid is gebaseerd en hoe het zich verhoudt met het gemeen recht, antwoordde de gemachtigde wat volgt:

“(…) artikel 76 [is] gebaseerd op art. 69 mestdecreet. Gelet op de onduidelijkheid die artikel 76, 4de lid creëert in verhouding tot deel V Gerechtelijk Wetboek en de vaststelling dat dit lid slechts zeer uitzonderlijk zou worden gebruikt, stellen we voor het 4de lid uit het ontwerp te verwijderen.”

Daarmee kan worden ingestemd.

Artikel 77

49. Bij artikel 77 wordt een algemeen voorrecht op alle roerende goederen van de betrokkene ingesteld tot zekerheid van de voldoening van alle ten onrechte uitbetaalde steun en toebehoren, de exclusieve bestuurlijke geldboeten, de administratieve geldboeten en de kosten. Tevens wordt bepaald dat een wettelijke hypotheek kan worden genomen op al de goederen van de betrokkene die daarvoor vatbaar zijn en die in het Vlaamse Gewest liggen.

Luidens artikel 12 van de Hypotheekwet is een voorrecht een recht dat “uit hoofde van de bijzondere aard der schuldvordering” aan een schuldeiser toekomt en hem voorrang verleent boven de andere schuldeisers, zelfs de hypothecaire.

³¹ Voetnoot 19 van het geciteerde advies: Zie Gent, 3 mei 2005, NJW, 2006, 465.

Volgens de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof kan iedere wetgever van oordeel zijn aan een schuldvordering die voortvloeit uit bepalingen die hij heeft uitgevaardigd ter regeling van een hem toegekende aangelegenheid, een voorrecht of een hypotheek te moeten verbinden. Evenwel, uit het gegeven dat verschillende wetgevers bevoegd zijn om voorrechten in te stellen, die moeten kunnen worden ingepast in eenzelfde rangorde, volgt dat elke wetgever bij het vaststellen van de rang van het voorrecht dat hij instelt, het belang dat hij door het instellen van het voorrecht beoogt te beschermen, dient af te wegen ten aanzien van de andere belangen die door voorrechten ingesteld door andere wetgevers worden beschermd. Die evenredigheid is in dit bijzonder geval een element van de bevoegdheid van de handelende wetgever.³²

50. Het in artikel 77, § 5, vermelde artikel 447 van boek III van het Wetboek van koophandel is opgeheven. De gemachtigde heeft bevestigd dat dient te worden verwezen naar artikel 19, tweede lid, van de Faillissementswet van 8 augustus 1997.

Artikel 79

51. Terwijl in artikel 81 een aantal wetten en een decreet volledig worden opgeheven, bevat artikel 79 slechts de opheffing van één artikel van de erin vermelde wet van 5 februari 1999. In artikel 81 wordt verduidelijkt dat de vermelde wetten en het decreet worden opgeheven “[v]oor hun toepassing in het Vlaamse Gewest”. Die woorden komen echter niet voor in artikel 79, wat dient te worden verholpen.

Artikel 81

52. In artikel 81, 3°, dient het correcte opschrift van de wet van 11 juli 1969 te worden weergegeven, zodat voor het woord “grondstoffen” de woorden “bestrijdingsmiddelen en de” dienen te worden toegevoegd. Het schrappen van die woorden uit het opschrift bij artikel 114 van de federale wet van 1 maart 2007 ‘houdende diverse bepalingen (III)’, is immers niet van toepassing voor het Vlaamse Gewest.

Artikel 83

53. In artikel 83 wordt bepaald dat de besluiten van de Vlaamse Regering en de ministeriële besluiten die uitvoering geven aan de opgeheven wetten en decreten, van kracht blijven tot ze door de steller ervan worden opgeheven.

³² GwH 22 oktober 1986, nr. 27, 3.B.3.3.

De gemachtigde heeft verklaard dat het louter de bedoeling is de substitutie van de rechtsgrond te bevestigen. Aangezien substitutie van rechtsgrond automatisch plaatsgrijpt - uitvoeringsbesluiten van een opgeheven wet of decreet blijven hun gelding behouden voor zover de bepalingen ervan niet strijdig zijn met de nieuwe wetgeving –³³, is artikel 83 overbodig.³⁴

In dit geval dient artikel 83 echter zonder meer te worden geschrapt. Zoals die bepaling is geredigeerd, doet ze immers méér dan het louter bevestigen van de substitutie van de rechtsgrond. Letterlijk genomen volgt eruit dat ook de bepalingen van de uitvoeringsbesluiten die strijdig zijn met de nieuwe regeling, hun gelding behouden.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jo BAERT

³³ RvS 18 september 1964, nr. 10.787, WILMOTTE en MEURRENS.

³⁴ De opheffing van een wets- of verordeningsbepaling heft niet mede de ter uitvoering ervan genomen maatregelen op, wanneer de nieuwe bepaling niet de uitdrukkelijke of stilzwijgende opheffing ervan inhoudt (RvS 25 augustus 1950, nr. 503, SQUILBECK; RvS 29 oktober 1970, nr. 14.326, BRAGARD).