



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 56.553/1/V
van 14 augustus 2014

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 betreffende de organisatie, de samenstelling en de werking van de Raad van het Fonds voor Landbouw en Visserij en tot vaststelling van het bijzonder reglement betreffende het beheer en van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten’

Op 4 juli 2014 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, van rechtswege verlengd tot 19 augustus 2014,^(*) een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid en tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 betreffende de organisatie, de samenstelling en de werking van de Raad van het Fonds voor Landbouw en Visserij en tot vaststelling van het bijzonder reglement betreffende het beheer en van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 5 augustus 2014. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Bert THYS, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Pierrot T’KINDT, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 14 augustus 2014.

*

^(*) Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege wordt verlengd met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Met het voor advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering wordt in hoofdzaak de uitvoering beoogd van verscheidene bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’, die betrekking hebben op de controle en de sancties, alsook op de databank voor de controle op de-minimisteun. Voorts worden in het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 ‘betreffende de organisatie, de samenstelling en de werking van de Raad van het Fonds voor Landbouw en Visserij en tot vaststelling van het bijzonder reglement betreffende het beheer’ wijzigingen aangebracht om de terminologie van dat besluit in overeenstemming te brengen met die van het decreet van 28 juni 2013 en wordt in datzelfde besluit een artikel ingevoegd in verband met het beheer van het Vlaams Fonds voor Landbouw en Visserij. Ook het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 ‘betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten’ wordt aangepast, teneinde de erin vervatte sanctie- en toezichtregeling af te stemmen op die van het decreet van 28 juni 2013. Ten slotte wordt voorzien in de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 ‘tot aanduiding van de ambtenaren vermeld in [de artikelen] 44, 55, 57 en 58 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid’.

3.1. Artikel 2 van het ontworpen besluit, dat ertoe strekt de uitbouw en het beheer van een databank voor de-minimisteun aan het Agentschap voor Landbouw en Visserij (hierna: het agentschap) op te dragen, vindt rechtsgrond in artikel 6, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013.

De ontworpen bepaling kan overigens niet zo worden begrepen dat aan het agentschap ook de bevoegdheid wordt verleend om de procedure en de voorwaarden te bepalen voor de aanlevering van de gegevens die in de databank worden opgenomen. Die bevoegdheid, die bij artikel 6, derde lid, van het decreet van 28 juni 2013 aan de Vlaamse Regering wordt toegekend, is te ruim opdat ze uitdrukkelijk aan het agentschap zou kunnen worden opgedragen, laat staan dat ze op impliciete wijze zou kunnen worden opgedragen.

3.2. De bepalingen van het ontworpen besluit waarbij uitvoering wordt gegeven aan hoofdstuk 3 van het decreet van 28 juni 2013 ontlelen hun rechtsgrond aan de volgende bepalingen van dat decreet.

Artikel 3 van het ontworpen besluit, dat de aanwijzing betreft van alle personeelsleden van het agentschap en van het Departement Landbouw en Visserij (hierna: het departement) voor de uitoefening van de toezichtsoopdracht vermeld in artikel 44 van het decreet van 28 juni 2013, vindt rechtsgrond in het tweede lid van dat artikel, onder voorbehoud van hetgeen in opmerking 3.6 wordt uiteengezet.

Voor de artikelen 4 tot 14 van het ontworpen besluit, die betrekking hebben op de monsternemingen door de toezichthouders, wordt de rechtsgrond geboden door de artikelen 5, § 2, en 49, § 1, derde lid, en § 3, van het decreet van 28 juni 2013.

De artikelen 15 en 16 van het ontworpen besluit, waarbij aan de leidend ambtenaren de bevoegdheid wordt verleend tot het geven van een waarschuwing, het formuleren van het voornemen een bestuurlijke sanctie op te leggen en het daarvan op de hoogte brengen van de vermoedelijke overtreder, alsook tot het effectief opleggen van een bestuurlijke sanctie, vinden rechtsgrond in de artikelen 55, eerste lid, 57, en 58, § 1, eerste lid, en § 2, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013.

Artikel 17 van het ontworpen besluit, dat betrekking heeft op de uitoefening van het hoorrecht door de vermoedelijke overtreder, vindt rechtsgrond in artikel 58, § 3, van het decreet van 28 juni 2013.

De rechtsgrond voor artikel 18 van het ontworpen besluit, waarbij het managementcomité als instantie wordt aangewezen waarbij beroep kan worden ingesteld tegen een opgelegde bestuurlijke sanctie en waarin de beroepsprocedure nader wordt uitgewerkt, wordt geboden door artikel 59 van het decreet van 28 juni 2013.

Bij artikel 19 van het ontworpen besluit wordt de leidend ambtenaar belast met de mogelijkheid om te beslissen over de verkoop, de teruggave, de ontaarding, de verwerking, de herbestemming of de vernietiging, vermeld in artikel 62 van het decreet van 28 juni 2013. Artikel 62, § 2, tweede lid, van het decreet biedt daarvoor rechtsgrond, maar de ontworpen bepaling kan niet zo worden begrepen dat de voorwaarden met betrekking tot die handelingen ook door de leidend ambtenaar kunnen worden bepaald. Die voorwaarden kunnen enkel overeenkomstig de rechtsgrondbepaling door de Vlaamse Regering worden vastgesteld.

Artikel 20 van het ontworpen besluit betreft de mogelijkheid tot delegatie door de leidend ambtenaar van de bevoegdheden vermeld in de artikelen 15 tot 17 en 19 en door de voorzitter van de bevoegdheden vermeld in artikel 18, aan de personeelsleden die onder hun gezag staan. De eerstgenoemde ontworpen bepaling vindt rechtsgrond in de bepalingen die voor de laatstgenoemde ontworpen bepalingen rechtsgrond bieden, onder voorbehoud van hetgeen in opmerking 3.6 wordt uiteengezet.

Voor artikel 21 van het ontworpen besluit, waarbij alle personeelsleden van het departement worden aangewezen om de toezichtsopdracht vermeld in artikel 64 van het decreet van 28 juni 2013 uit te oefenen, wordt de rechtsgrond geboden door artikel 64, § 1, eerste lid, van dat decreet, onder voorbehoud van hetgeen in opmerking 3.6 wordt uiteengezet.

Bij artikel 22 van het ontworpen besluit wordt aan de leidend ambtenaar van het departement de bevoegdheid toegekend om overeenkomstig artikel 64, § 2, van het decreet van 28 juni 2013 de overtreder te waarschuwen en aan te manen een einde te maken aan de inbreuk en wordt tevens voorzien in de mogelijkheid tot delegatie van die bevoegdheid aan personeelsleden die onder zijn gezag staan. De rechtsgrond voor die ontworpen bepaling wordt geboden door artikel 64, § 2, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013, onder voorbehoud van hetgeen in opmerking 3.6 wordt uiteengezet.

Artikel 23 van het ontworpen besluit betreft de aanwijzing van de leidend ambtenaar van de entiteit bevoegd voor de betrokken aangelegenheid, om het dwangbevel vermeld in artikel 75, § 1, van het decreet van 28 juni 2013 te viseren en uitvoerbaar te verklaren. Voor die ontworpen bepaling kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 75, § 1, tweede lid, van dat decreet.

3.3. De artikelen 24 tot 27 van het ontworpen besluit, waarbij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 wordt gewijzigd, vinden rechtsgrond in de artikelen 6 en 7, § 1, tweede lid, van het decreet van 19 mei 2006 ‘betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij’.

3.4. De artikelen 28 en 29 van het ontworpen besluit, waarbij het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 wordt gewijzigd, vinden rechtsgrond in artikel 72, 1°, van het decreet van 28 juni 2013.

Voor het ontworpen artikel 50, 1°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 (artikel 30 van het ontwerp), dat betrekking heeft op de aanwijzing van de personeelsleden van het departement voor de uitoefening van het toezicht op de bepalingen van verordening (EG) nr. 834/2007,¹ van het voormelde besluit en van de uitvoeringsbepalingen ervan, kan rechtsgrond worden gevonden in artikel 44, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013, onder voorbehoud van hetgeen in opmerking 3.6 wordt uiteengezet.

In het ontworpen artikel 50, 2°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 (artikel 30 van het ontwerp) wordt enkel de toepasselijkheid van de bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 bevestigd, zonder dat daaraan enige nieuwe normatieve bepaling wordt toegevoegd. Deze ontworpen bepaling moet dan ook worden weggelaten uit het ontwerp.

3.5. Voor de opheffing van het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013, bij artikel 31 van het ontworpen besluit, is de rechtsgrond gelegen in de rechtsgrondbepalingen van dat besluit, namelijk de artikelen 44, eerste lid, 55, eerste lid, 57, en 58, § 1, eerste lid, en § 2, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013, onder voorbehoud, wat betreft de opheffing van artikel 2 van dat besluit, van hetgeen in opmerking 3.6 wordt uiteengezet.

3.6. De artikelen 44, eerste lid, en 64, § 1, eerste lid, en § 2, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 kunnen voor een aantal ontworpen bepalingen, wat betreft de in die rechtsgrondbepalingen vermelde bevoegdheden van “ambtenaren” die de Vlaamse Regering aanwijst, enkel rechtsgrond bieden voor zover het begrip “ambtenaren” in een functionele betekenis wordt opgevat, die zowel statutaire personeelsleden omvat als personeelsleden die bij een arbeidscontract zijn aangeworven. Omdat een dergelijke ruimere interpretatie niet vanzelfsprekend is en daardoor ook betwistingen zouden kunnen ontstaan aangaande het rechtmatig optreden van contractuele ambtenaren voor de betrokken bevoegdheden, is het raadzaam om het decreet van 28 juni 2013 aan te passen zodat uitdrukkelijk wordt bepaald dat zowel statutaire als contractuele personeelsleden deze bevoegdheden kunnen uitoefenen.

¹ Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 ‘inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91’.

ALGEMENE OPMERKINGEN

4.1. Niet alle aspecten van de delegaties die zijn vervat in hoofdstuk 3 van het decreet van 28 juni 2013 worden ook effectief nader uitgewerkt in het ontworpen besluit.² De Vlaamse Regering vermag weliswaar te oordelen dat bepaalde aspecten van deze delegaties thans nog geen uitvoering behoeven, maar er mag daarbij niet uit het oog worden verloren dat de verplichting, vervat in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, om de besluiten te nemen die voor de uitvoering van de decreten nodig zijn, inhoudt dat de door de decreetgever beoogde doelstellingen volledig moeten worden verwezenlijkt.

Indien naderhand blijkt dat aspecten van een decretale regeling in de praktijk niet kunnen worden uitgevoerd of dat die uitvoering niet wenselijk is, moet die decretale regeling binnen een korte termijn worden aangepast, zowel gelet op de voormelde wetsbepaling als op het rechtszekerheidsbeginsel.

4.2. Bij wijze van voorbeeld kan worden verwezen naar artikel 49, § 3, van het decreet van 28 juni 2013, waarbij de Vlaamse Regering wordt gemachtigd om nadere regels uit te vaardigen voor de uitvoering van onderzoeken en de bijbehorende analyses. Uit de eraan voorafgaande paragrafen blijkt dat de toezichthouders bij hun onderzoek onder meer zaken mogen beproeven of laten beproeven, er monsters van nemen of laten nemen en ze meten of laten meten. De artikelen 4 tot 14 van het ontwerp hebben echter enkel betrekking op monsternemingen. De vraag rijst dan ook of de toezichthouders op rechtsgeldige wijze andere vormen van onderzoek kunnen voeren zoals beproevingen en metingen. Indien dat wel de bedoeling is, moet het ontwerp worden aangevuld met regelingen over die andere vormen van onderzoek en moeten die nieuwe bepalingen alsnog om advies aan de Raad van State worden voorgelegd. Indien het niet de bedoeling is om andere vormen van onderzoek te voeren, zou artikel 49 van het decreet van 28 juni 2013 moeten worden teruggesnoeid tot de enkele hypothese van monsternemingen.

De gemachtigde verklaarde in dat verband dat metingen “nog niet aan de orde” zijn en dat de uitvoering van beproevingen vergelijkbaar is met die van monsternemingen.

Indien het effectief niet de bedoeling is om op korte termijn metingen uit te voeren, zal alleszins binnen afzienbare termijn moeten worden uitgemaakt of die hypothese dan niet beter wordt geschrapt in artikel 49 van het decreet van 28 juni 2013. Indien uit het antwoord van de gemachtigde moet worden opgemaakt dat het de bedoeling is om al beproevingen uit te voeren volgens een ander procedé dan de monsternemingen, zouden ernstige vragen kunnen rijzen met betrekking tot de rechtsgeldigheid ervan, gelet op het ontbreken van een concrete regeling in het ontworpen besluit.

² Zo wordt bijvoorbeeld, wat betreft afdeling 1 van het hoofdstuk, geen gebruik gemaakt van de delegaties vervat in de artikelen 44, tweede en derde lid, 45, 56, § 5, tweede lid en 62, § 2, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 (zie over die laatste bepaling ook opmerking 3.2 met betrekking tot artikel 19 van het ontworpen besluit).

5. Doorheen het ontwerp worden afwisselend termijnen uitgedrukt in “dagen”, “kalenderdagen” en “werkdagen”.³ Ter wille van de rechtszekerheid zou voor de bepalingen waarin alleen werkdagen worden beoogd, in artikel 1 van het ontwerp een definitiebepaling moeten worden opgenomen waarin wordt aangegeven welke dagen geen werkdagen zijn en dus niet in aanmerking komen voor de berekening van de betreffende termijnen.⁴ Voorts is het raadzaam voor de overige termijnen enkel de term “dagen” te gebruiken en niet “kalenderdagen”.⁵

ONDERZOEK VAN DE TEKST

AANHEF

6. Gelet op hetgeen in opmerkingen 3.1 tot 3.6 is uiteengezet met betrekking tot de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet aan het begin van de aanhef een nieuw eerste lid worden toegevoegd waarin wordt verwezen naar de artikelen 6 en 7, § 1, tweede lid, van het decreet van 19 mei 2006, zoals vervangen bij het decreet van 28 juni 2013.

Tevens moet het huidige eerste lid van de aanhef worden aangevuld met de in die opmerkingen aangeduide rechtsgrondbepalingen van het decreet van 28 juni 2013.

DISPOSITIEF

Artikel 1

7. In artikel 1, 2° en 3°, van het ontwerp kan beter worden gepreciseerd dat het agentschap en het departement die in die bepalingen worden gedefinieerd, zijn opgericht bij artikel 26, § 1, 1°, respectievelijk artikel 26, § 1, inleidende zin, van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 ‘met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie’.

Artikel 5

8. De eerste zin van artikel 5, eerste lid, van het ontwerp kan beter worden geredigeerd als volgt: “De toezichthouders, bedoeld in artikel 44 van het decreet van 28 juni 2013, nemen, overeenkomstig artikel 49 van dat decreet, monsters of geven opdracht ze te laten nemen door een laboratorium als vermeld in artikel 6 van dit besluit, en analyseren ze zelf of laten ze door een dergelijk laboratorium analyseren.”

³ Zie respectievelijk artikel 18, § 3, eerste lid (“dagen”), artikel 18, § 5, achtste lid (“kalenderdagen”) en de artikelen 10, eerste lid, 11, § 2, eerste lid, en 18, § 4, eerste lid (“werkdagen”) van het ontwerp.

⁴ Beter ware het geweest indien een dergelijke bepaling reeds zou zijn opgenomen in artikel 2 van het decreet van 28 juni 2013, aangezien ook in dat decreet al termijnen voorkomen die in werkdagen zijn uitgedrukt.

⁵ Zie de omzendbrief ‘betreffende de wetgevingstechniek’ VR/2014/4, aanwijzing 151, 1°, a).

9. In artikel 5, tweede lid, van het ontwerp wordt bepaald dat de bemonstering “plaats[vindt] volgens de gebruikelijke internationale of wetenschappelijk aanvaarde methoden”. Een dergelijke regeling is te vaag; ter wille van de rechtszekerheid moet nader worden bepaald hoe die bemonstering gebeurt. Op zijn minst moeten de bedoelde methoden worden aangeduid en moet de vindplaats van de regeling of beschrijving van deze methoden worden vermeld.

Artikel 6

10. In artikel 6, § 1, van het ontwerp schrijve men: “De laboratoria, vermeld in artikel 49, § 1, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013” en niet: “De laboratoria, als vermeld in artikel 49 van het decreet van 28 juni 2013”.

Artikel 7

11. De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij (hierna: SALV) suggereerde in zijn advies van 27 juni 2014 over het ontworpen besluit om bij elke monsterneming – en niet enkel op verzoek van de gecontroleerde, zoals thans wordt bepaald in artikel 7, eerste lid, van het ontwerp – een monster te nemen in drie identieke stalen, namelijk een analysestaal, een getuigenstaal en een staal voor een eventuele tegenanalyse. In de (niet gedateerde) nota aan de Vlaamse Regering met het oog op de tweede principiële goedkeuring van het ontworpen besluit op 4 juli 2014 wordt uiteengezet dat op deze suggestie niet kan worden ingegaan omdat “hier in de praktijk geen behoefte voor lijkt te bestaan en een veralgemening van de verplichting tot het nemen van 3 stalen en het bewaren van 2 getuigenstalen een bijkomende beheerslast en ook budgettaire gevolgen heeft”.

De gecontroleerde zal zich evenwel op het tijdstip van de monsterneming niet altijd bewust zijn van de wenselijkheid om de mogelijkheid van een tegenanalyse te vrijwaren door het vragen van een monsterneming in drie stalen. Daarbij mag niet uit het oog verloren worden dat de uitslag van een monsterneming in aanmerking kan worden genomen om voor de betrokkene ongunstige maatregelen te treffen, waaronder een bestuurlijke geldboete die beschouwd moet worden als een vorm van strafvervolging in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag over de rechten van de mens (hierna: EVRM) en artikel 14, lid 1, van het Internationaal Verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (hierna: BUPO-Verdrag).⁶ Tegen dergelijke voor hem ongunstige maatregelen moet de betrokkene kunnen opkomen, niet enkel bij het bestuur, maar ook voor een rechtsprekende instantie met volle rechtsmacht. Artikel 7, eerste lid, van het ontwerp kan tot gevolg hebben dat de betrokkene op voorhand, vóór het ontstaan van een geschil, verzaakt aan een waarborg die achteraf beschouwd van essentieel belang kan zijn voor de beoordeling van de bewijslevering met betrekking tot een hem verweten inbreuk.

⁶ Zie artikel 56, § 3, 1°, van het decreet van 28 juni 2013, alsook, voor de kwalificatie als strafvervolging in de zin van de genoemde verdragsbepalingen van een bestuurlijke geldboete die uit het oogpunt van het toepassingsgebied, de preventieve en overwegend repressieve aard, en de potentiële zwaarte ervan vergelijkbaar is met degene die bij die decretale bepaling wordt ingesteld, GwH 28 maart 2013, nr. 47/2013, B.4.2.

Het gegeven dat het verzaken aan die mogelijkheid van een monsterneming in drie identieke stalen impliciet vervat is in artikel 49, § 1, derde lid, van het decreet van 28 juni 2013, neemt niet weg dat het, gelet op de voormelde verdragsbepalingen, raadzaam is om het vragen van een monsterneming in drie stalen door de gecontroleerde te faciliteren, zonder het daarom op dwingende wijze te veralgemenen. Dit kan gebeuren door in artikel 7 – of eventueel in artikel 5 – van het ontwerp te bepalen dat de toezichthouders de gecontroleerde uitdrukkelijk herinneren aan zijn recht om de afname van een tegenstaal te eisen, vooraleer tot de monsterneming wordt overgegaan.

Artikel 9

12. Aan artikel 9, tweede lid, van het ontwerp zou volledigheidshalve nog kunnen worden toegevoegd dat in het verslag van de monsterneming in voorkomend geval melding wordt gemaakt van een weigering van de betrokken persoon of zijn vertegenwoordiger om dat verslag te ondertekenen en van de eventuele daarvoor opgegeven reden.⁷

Artikel 12

13. In artikel 12 van het ontwerp wordt bepaald dat de persoon tegen wie het resultaat van de monsterneming kan worden ingeroepen, de exploitant of zijn vertegenwoordiger “zo snel mogelijk” na de monsterneming op de hoogte wordt gebracht van het resultaat van de analyse van het genomen monster. In plaats van de weinig nauwkeurige woorden “zo snel mogelijk” kan beter een precieze termijn worden bepaald.

Artikel 13

14. In artikel 13, tweede lid, van het ontwerp schrijve men “getuigenstaal” in plaats van “getuigestaal”.⁸

Artikel 14

15. In artikel 14 van het ontwerp moet “een laboratorium als vermeld in artikel 6” worden geschreven (zonder komma’s).

Artikel 15

16. Duidelijkheidshalve kan in artikel 15, 2° en 3°, van het ontwerp beter telkens gewag worden gemaakt van een “exclusieve bestuurlijke geldboete” dan van een “bestuurlijke

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 15, § 1, tweede lid, derde zin, van het koninklijk besluit van 20 oktober 2011 ‘tot uitvoering van de wet van 15 mei 2007 betreffende de bestraffing van namaak en piraterij van intellectuele eigendomsrechten’.

⁸ Zoals trouwens het geval is in artikel 7, eerste lid, van het ontwerp.

sanctie". Bovendien moet men schrijven “, als vermeld in artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013” in plaats van “, vermeld in artikel 56 van het voormelde decreet”, mede gelet op de definitie in artikel 1, 1°, van het ontwerp.

Artikel 16

17. In artikel 16 van het ontwerp schrijve men eveneens duidelijkheidshalve: “het voornemen om een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen”.

Artikel 17

18. Overeenkomstig artikel 17, tweede lid, eerste zin, van het ontwerp kan de vermoedelijke overtreder zich tijdens de hoorzitting laten bijstaan of vertegenwoordigen. Uit de erop volgende zin kan worden opgemaakt dat de overtreder in het geval van vertegenwoordiging zelf niet aanwezig is op de hoorzitting. In artikel 17, derde lid, van het ontwerp moet dan ook worden bepaald dat de vermoedelijke overtreder *of zijn vertegenwoordiger* wordt gehoord door de leidend ambtenaar.

Artikel 18

19. In artikel 18, §§ 1, 3 (beide leden) en 4, eerste lid, van het ontwerp wordt beter op eenvormige wijze melding gemaakt van “exclusieve bestuurlijke geldboete” (en dus niet van “(exclusief) bestuurlijke sanctie” of “bestuurlijke geldboete” – zie ook opmerkingen 16 en 17).

20. In de tweede zin van artikel 18, § 1, van het ontwerp moet de zinsnede “van het managementcomité,” worden weggelaten, gelet op de definitie in artikel 1, 8°, van het ontwerp.

21. In artikel 18, § 4, eerste lid, van het ontwerp schrijve men “bezorgt” in plaats van “bezorgd”.

22. In artikel 18, § 5, derde lid, van het ontwerp schrijve men “waargenomen” in plaats van “opgenomen”.

23. In artikel 18, § 5, zesde lid, van het ontwerp wordt beter nog toegevoegd hoe de beroepsindiener die verzoekt om een hoorzitting van de adviescommissie, daarvoor wordt uitgenodigd.⁹

24. In artikel 18, § 5, achtste lid, van het ontwerp wordt het best ook een termijn bepaald voor de adviescommissie om haar advies te geven, naast de termijn waarover het managementcomité beschikt om te beslissen over het beroep en die aanvangt vanaf de ontvangst van het advies van het adviescomité.

⁹ Zie artikel 17, eerste lid, van het ontwerp.

Artikel 19

25. In artikel 19 van het ontwerp kan meer precies worden verwezen naar paragraaf 2 van artikel 62 van het decreet van 28 juni 2013.

Artikel 20

26. In artikel 20, tweede lid, van het ontwerp verwijze men meer precies naar de bevoegdheden van de voorzitter “vermeld in artikel 18, §§ 3 en 5, tweede lid” (niet: “artikel 18”).

Artikel 21

27. In artikel 21 van het ontwerp kan meer precies worden verwezen naar paragraaf 1 van artikel 64 van het decreet van 28 juni 2013.

Artikel 25

28. In de inleidende zin van artikel 25 van het ontwerp moet na de woorden “hetzelfde besluit” de zinsnede “van de Vlaamse Regering (...) betreffende het beheer” worden weggelaten.

Artikel 27

29. In het ontworpen artikel 15/1, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 moet het woord “delegeren” (niet: “subdelegeren”) worden gebruikt.¹⁰ De beslissingsbevoegdheden over de inkomsten en de uitgaven tot beheer van het Vlaams Fonds voor Landbouw en Visserij, die de betrokken minister op grond van die ontworpen bepaling kan overdragen, worden hem immers bij diezelfde bepaling oorspronkelijk toegewezen ter uitvoering van artikel 6, 2°, van het decreet van 19 mei 2006.

Artikel 28

30. In het ontworpen artikel 6 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 verwijze men naar een “exclusieve bestuurlijke geldboete” en niet naar een “bestuurlijke sanctie” (zie ook de opmerkingen 16, 17 en 19).

Artikel 29

31.1. Bij artikel 29 van het ontwerp worden aan artikel 45 van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 een tweede en een derde lid toegevoegd. In het ontworpen tweede lid wordt bepaald dat de cumulatie mogelijk is van de (bestuurlijke) sancties

¹⁰ Zie overigens ook de artikelen 20 en 22, tweede lid, van het ontwerp.

vermeld in artikel 34, 5° tot 9°, van dat besluit met de bestuurlijke sancties (lees: de exclusieve bestuurlijke geldboeten) vermeld in artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013. Overeenkomstig het ontworpen derde lid kan een bestuurlijke sanctie in de laatstvermelde zin (lees: exclusieve bestuurlijke geldboete) worden opgelegd als een marktdeelnemer de voorwaarden niet naleeft die zijn verbonden aan een toepassing van een (bestuurlijke) sanctie in de eerstvermelde zin.

31.2. Aangenomen dat dergelijke bepalingen in het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 kunnen worden opgenomen (zie daarover opmerking 31.3) horen dergelijke bepalingen in elk geval niet thuis in artikel 45 van dat besluit. Zij hebben immers geen betrekking op “[r]apportering”, zoals het geldende artikel 45 en de overige artikelen van titel IV van het bedoelde besluit, maar wel op de onderlinge verhouding van verschillende vormen van bestuurlijke sancties. De ontworpen bepalingen kunnen dan ook beter worden opgenomen in titel III, hoofdstuk V, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008, bijvoorbeeld als een tweede en een derde lid van artikel 34.

31.3. In zijn advies van 27 juni 2014 over het ontworpen besluit vraagt de SALV zich af of de voormelde ontworpen bepalingen in overeenstemming zijn met het algemeen rechtsbeginsel *non bis in idem*, dat is vastgelegd in artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM, alsook in artikel 14, lid 7, BUPO-Verdrag. Overeenkomstig dat beginsel mag niemand strafrechtelijk worden vervolgd of gestraft wegens een strafbaar feit waarvoor hij reeds is vrijgesproken of veroordeeld.

Dat beginsel en de verdragsbepalingen die er uitdrukking aan geven, zijn evenwel enkel relevant bij bestraffing van dezelfde gedraging of hoogstens van een geheel van onlosmakelijk met elkaar verbonden gedragingen.¹¹ Die voorwaarde lijkt alvast niet te zijn vervuld voor het ontworpen artikel 45, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008. Die bepaling is immers van toepassing op “een marktdeelnemer [die] de voorwaarden van een sanctie als vermeld in artikel 34, 5° tot en met 9°, van dit besluit, niet naleeft”. Dit veronderstelt een afzonderlijke vaststelling, die volgt op de bedoelde sanctie en dus ook op de met die laatste beteugelde inbreuk. De gedragingen die worden beteugeld door de bestuurlijke sancties bedoeld in artikel 34, 5° tot 9°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008, zijn duidelijk onderscheiden van de niet-naleving van deze bestuurlijke sancties, waarvoor de exclusieve bestuurlijke geldboete vermeld in artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013 kan worden opgelegd. De conclusie is dat het ontworpen artikel 45, derde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 niet onder het toepassingsgebied valt van het beginsel *non bis in idem* en de erop betrekking hebbende verdragsbepalingen. Dat zou eventueel anders kunnen zijn indien de oplegging van die geldboete samengaat met een nieuwe bestuurlijke sanctie gegrond op het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008,¹² maar die situatie valt onder het ontworpen artikel 45, tweede lid, van dat besluit.

Wat betreft het ontworpen artikel 45, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 vergt de toepasselijkheid van het beginsel *non bis in idem* en de erop geënte verdragsbepalingen een afzonderlijke strafvervolgning voor de beide soorten

¹¹ Zie voor meer details over dat “*idem*-element”: C. CONINGS, “*Ne bis in idem*. Tijd voor hetzelfde ‘*idem*’”, *NjW* 2012, 274-282.

¹² Zie in dat verband inzonderheid artikel 35 van dat besluit.

bestuurlijke sancties, althans indien ze allebei een relevante vorm van strafvervolgning uitmaken, namelijk een strafvervolgning in de zin van artikel 6, lid 1, EVRM en artikel 14, lid 1, BUPO-Verdrag. Van de exclusieve bestuurlijke geldboete vermeld in 56 van het decreet van 28 juni 2013 kan worden aangenomen dat ze onder die kwalificatie valt.¹³ Voor de bestuurlijke sancties opgesomd in artikel 34, 5° tot 9°, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 lijkt dat niet het geval te zijn. Die sancties zijn immers geheel afgestemd op de specifieke hoedanigheid en activiteiten van de marktdeelnemers op het gebied van biologische productie. Zij lijken daarom veeleer verband te houden met de vaststelling van wat in artikel 6, lid 1, EVRM “burgerlijke rechten en verplichtingen” wordt genoemd.¹⁴ In die omstandigheden ligt er geen strijdigheid voor van artikel 45, tweede lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 met het beginsel *non bis in idem* en de erop betrekking hebbende verdragsbepalingen.

31.4. Zoals reeds in opmerking 31.1 werd vermeld, schrijve men in het ontworpen artikel 45, tweede en derde lid, telkens “exclusieve bestuurlijke geldboete(n)” in plaats van “bestuurlijke sanctie(s)” (zie ook de opmerkingen 16, 17, 19 en 30).

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Marnix VAN DAMME

¹³ Zie hetgeen daarover reeds is opgemerkt in voetnoot 6 en dat *mutatis mutandis* kan worden verruimd tot het geheel van artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013.

¹⁴ Zie E. WILLEMART, “Les sanctions administratives en Belgique” in *Les sanctions administratives en Belgique, au Luxembourg et aux Pays-Bas – Analyse comparée*, Brussel, Benelux Secretariaat-generaal, 2011, 9, *in limine*: “les sanctions touchant à l’exercice d’une activité économique ou d’une profession (retrait d’agrément, d’autorisation, fermeture d’établissement) sont (...) généralement considérées comme relevant du « volet civil » de l’article 6”. Zie ook EHRM 7 juli 1989, *Tre Traktörer Aktiebolag t. Zweden*, §§ 35 tot 50 en inzonderheid § 46.