



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 74.636/3
van 12 december 2023

over

een voorontwerp van decreet 'houdende wijziging van diverse
decreten over het landbouw- en visserijbeleid'

Op 9 oktober 2023 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale Economie en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest ‘houdende wijziging van diverse decreten over het landbouw- en visserijbeleid’.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 21 november 2023. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, kamervoorzitter, Koen MUYLLE en Toon MOONEN, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

De verslagen zijn uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur, en Tina COEN, adjunct-auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 12 december 2023.

*

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

2. Het voor advies voorgelegde voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaamse Gewest strekt ertoe diverse decreten over het landbouw- en visserijbeleid te wijzigen.

3. De wet van 23 september 1931 ‘op de aanwerving van het personeel der zeevisserij’ wordt gewijzigd omdat de bevoegdheden van landbouw en visserij niet langer door dezelfde minister worden waargenomen (artikel 2 van het voorontwerp). Daarnaast wordt het decreet van 7 mei 2004 ‘tot oprichting van het privaatrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap ‘Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing’ gewijzigd om het in dat opschrift vermelde Centrum toe te staan bepaalde subsidies te verlenen (artikel 3). Het voorontwerp wijzigt ook het decreet van 6 juli 2007 ‘houdende de oprichting van de Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij’ naar aanleiding van de samenvoeging van de beleidsdomeinen Economie, Wetenschap en Innovatie, Werk en Sociale Economie en Landbouw en Visserij tot het beleidsdomein Werk, Economie, Wetenschap, Innovatie, Landbouw en Sociale Economie (artikel 4) en van de omvorming van het departement Landbouw en Visserij naar het (nog op te richten) agentschap Landbouw en Visserij (artikelen 5 en 6). Dat agentschap krijgt tevens de opdracht een cijferwebsite te beheren die de toestand van de landbouw- en visserijsector beschrijft (artikel 7). Gelijkaardige aanpassingen worden gedaan in het decreet van 3 april 2009 ‘houdende de organisatie van co-existentie van genetisch gemodificeerde gewassen met conventionele gewassen en biologische gewassen’ (artikel 8).

4. Het grootste deel van het voorontwerp betreft wijzigingen aan het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. Die betreffen onder andere een definiëring van het Fonds toezicht en handhaving Landbouwdecreet (artikel 9 van het voorontwerp), een aanpassing van het toepassingsgebied ervan (artikel 10), de uitbreiding van de machtigingen aan de Vlaamse Regering (hierna: de regering) voor wat betreft het Europese beleid betreffende de handel in plantaardig teeltmateriaal en het Europese plantengezondheidsbeleid (artikel 11, 2° tot 4°), de invoeging van een rechtsgrond voor de verwerking van persoonsgegevens die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van het decreet van 28 juni 2013 (artikel 13, 11°), het gebruik van authentieke gegevensbronnen bij een identificatie-, registratie-, of erkenningsplicht en bij een aanwijzing door de regering (artikel 14), de uitwisseling van berichten (artikel 15), de organisatie van de officiële vertegenwoordiging van de landbouw op lokaal niveau (artikel 16), de invoeging van een uitdrukkelijke rechtsgrond voor het nemen van maatregelen voor de afbouw,

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

stopzetting of heroriëntering van de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van het decreet van 28 juni 2013 (artikel 17), de uitbreiding van de mogelijkheden voor de regering om steunmaatregelen te nemen in het kader van de bevordering van duurzame landbouwproductiemethoden (artikel 18) en een machtiging aan de regering om voor subsidies in dat kader en in het kader van landbouweducatieve activiteiten te vereisen dat de begunstigden erkend of geregistreerd worden en aan welke voorwaarden ze in voorkomend geval moeten voldoen (artikel 19, 20 en 21).

Ook de regels inzake toezicht en handhaving in het decreet van 28 juni 2013 worden gewijzigd. Zo wordt onder meer het materiële toepassingsgebied van het toezicht en de handhaving aangepast (bijvoorbeeld de artikelen 26 en 27), worden de rechten van de toezichthouder (artikel 25) en de handhavingsmogelijkheden (artikel 28) uiteengezet en wordt verduidelijkt wie voor de handhaving instaat (bijvoorbeeld de artikelen 30 en 31). Daarnaast wordt de handhaving inzake het zeevisserijbeleid gedepenaliseerd (artikelen 34 tot 38). Er wordt ook een machtiging verleend aan de regering voor de handhaving van het beleid over de productie van plantaardig teeltmateriaal (artikelen 41 en 42).

In het decreet van 28 juni 2013 wordt ten slotte een regeling ingevoegd voor de compensatie van schulden en schuldvorderingen. Het Vlaams Betaalorgaan voor het Europees Landbouwfonds voor plattelandontwikkeling en het Europees Landbouwarantiefonds of de door de regering bijkomend aangewezen instanties worden daarmee belast (artikelen 45 tot 47).

5. Het besluit van de Vlaamse Regering van 28 januari 2022 ‘tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 4 februari 1997 betreffende de verplichte bijdragen bestemd voor de promotie en afzetbevordering van de Vlaamse producten van de sectoren landbouw, tuinbouw en visserij’ wordt bekrachtigd (artikel 48 van het voorontwerp).

6. De artikelen 18, 3°, 20 en 21 van het aan te nemen decreet treden in werking op een door de regering vast te stellen datum. De artikelen 4 tot 7 en 9 tot 47 ervan treden in werking op 1 januari 2024 (artikel 49 van het voorontwerp).

ALGEMENE OPMERKING

7. Het voorontwerp verruimt het toepassingsgebied van het decreet van 28 juni 2013 door op een aantal punten niet alleen te verwijzen naar het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, maar ook naar de andere Europese en internationale akten die vorm geven aan het landbouwbeleid en de zeevisserij, vermeld in artikel 6, § 1, V, eerste lid, 1°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. Dat gebeurt voor de uitwisseling van berichten (artikel 15 van het voorontwerp), maar ook voor het toezicht (artikelen 22, 1°, en 26) en de handhaving (artikelen 27, 29, 1° tot 4° en 6°, en 34, 1°).²

² Die aanpassing wordt echter niet systematisch doorgevoerd (zie bv. de ongewijzigde artikelen 54, eerste lid, en 66, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013). Die bepalingen moeten allicht nog worden geactualiseerd.

7.1. Wat de handhaving betreft, breiden de wijzigingen aan artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013 het toepassingsgebied van de exclusieve bestuurlijke geldboete (en van de weigering, verlaging of uitsluiting van steun) uit tot “de andere Europese en internationale akten die vorm geven aan het landbouw- en zeevisserijbeleid, vermeld in artikel 6, §1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen”.³

7.2. Het Grondwettelijk Hof heeft reeds herhaalde malen geoordeeld dat bestuurlijke geldboetes geen straffen zijn in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet,⁴ zodat het in die bepalingen vervatte strafrechtelijk wettigheidsbeginsel niet van toepassing is. Dat neemt echter niet weg dat de exclusieve bestuurlijke geldboetes wegens het overheersende repressieve karakter ervan, een straf zijn in de zin van artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens (hierna: EVRM). Dat wettigheidsbeginsel vereist volgens het Hof dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten.⁵

In de mate dat de ontworpen regeling strekt tot uitvoering van het Europees recht, is ook artikel 49, lid 1, van het Handvest van de Grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest) relevant. Het Hof van Justitie oordeelde in dat verband het volgende:

“104. Krachtens het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen moeten de strafbepalingen met name voldoen aan de vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid ten aanzien van zowel de delictsomschrijving als de strafmaat (zie in die zin arresten van 5 december 2017, M.A.S. en M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, punt 55, en 11 juni 2020, Prokuratura Rejonowa w Słupsku, C-634/18, EU:C:2020:455, punt 48).

105. Bovendien houdt het aan dat beginsel inherente vereiste van nauwkeurigheid van de toepasselijke wet in dat de wet de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen duidelijk omschrijft. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling – indien nodig met behulp van de daaraan door de rechterlijke instanties gegeven uitlegging – kan afleiden voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld (arrest van 5 december 2017, M.A.S. en M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, punt 56, en in die zin arrest van 11 juni 2020, Prokuratura Rejonowa w Słupsku, C-634/18, EU:C:2020:455, punt 49).”⁶

³ Gevraagd naar voorbeelden van dergelijke Europese en internationale akten, verwees de gemachtigde naar verordening (EU) 2016/2031 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2016 ‘betreffende beschermende maatregelen tegen plaagorganismen bij planten, tot wijziging van de Verordeningen (EU) nr. 228/2013, (EU) nr. 652/2014 en (EU) nr. 1143/2014 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van de Richtlijnen 69/464/EEG, 74/647/EEG, 93/85/EEG, 98/57/EG, 2000/29/EG, 2006/91/EG en 2007/33/EG van de Raad’ en naar verordening (EU) 2018/848 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 ‘inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten en tot intrekking van verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad’.

⁴ Zie GwH 23 april 2015, nr. 44/2015, B.17.2; GwH 11 juni 2015, nr. 86/2015, B.13; GwH 22 oktober 2015, nr. 147/2015, B.5; GwH 15 september 2022, nr. 103/2022, B.33.5.

⁵ GwH 18 februari 2016, nr. 25/2016, B.18.2.

⁶ HvJ 24 juli 2023, C-107/23, *C.I. e.a.*, ECLI:EU:C:2023:606.

7.3. De ontworpen regeling voldoet niet aan die voorwaarden. De generieke omschrijving van de rechtsnormen waarvan de overtreding met een exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden gesanctioneerd, is onvoldoende nauwkeurig. Van de burger kan immers niet worden verwacht dat hij alle Europese en internationale akten identificeert die tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake het landbouwbeleid en de zeevisserij behoren.

De Raad van State merkt daarbij bovendien het volgende op. Uit de keuze voor een dynamische verwijzing volgt dat toekomstige Europeesrechtelijke of internationale akten van rechtswege onder het toepassingsgebied van het te wijzigen artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013 worden gebracht. Er kan niet worden uitgesloten dat de normen waarnaar wordt verwezen zelf onvoldoende nauwkeurig, duidelijk of rechtszeker zijn geformuleerd. Daarbij kan nog worden gewezen op wat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens stelt over de verenigbaarheid met artikel 7 EVRM van de techniek van ‘wetgeving door verwijzing’:

“72. Pour être conforme à l’article 7 de la Convention, une loi pénale qui définit une infraction en ayant recours à la technique de ‘législation par référence’ doit (...) respecter les exigences générales relatives à la ‘qualité de la loi’, c’est-à-dire qu’elle doit être suffisamment précise, accessible et prévisible dans son application. Étant donné que la norme référée devient partie intégrante de la définition de l’infraction, les deux normes (la norme référente et la norme référée) lues conjointement doivent permettre aux personnes concernées de prévoir, en s’entourant au besoin de conseils éclairés, quel comportement peut engager leur responsabilité pénale. Cette interprétation découle pour la Cour des principes généraux de sa jurisprudence concernant les exigences en matière de qualité de la loi, et elle est confortée par les éléments de droit comparé disponibles (...).

73. Par ailleurs, la Cour considère que la manière la plus efficace de garantir la clarté et la prévisibilité d’une incrimination conçue sur ce modèle est de faire en sorte que la référence soit explicite et que la norme référente définisse les éléments constitutifs de l’infraction. En outre, les normes référées ne doivent pas étendre la portée de l’incrimination telle qu’elle est définie par la norme référente. En tout état de cause, il appartient à la juridiction nationale appliquant à la fois la norme référente et la norme référée d’apprécier si l’engagement d’une responsabilité pénale était prévisible dans les circonstances de l’espèce.”⁷

In dat verband is het niet zonder belang dat de voorgenomen wijzigingen er niet alleen toe leiden dat Europese verordeningen onder het toepassingsgebied van de exclusieve bestuurlijke geldboete worden gebracht, maar ook andere Europese en internationale akten.⁸ Nog los van de identificatie van die akten, kan van de burger niet worden verwacht steeds in staat te zijn om na te gaan of de daarin opgenomen bepalingen moeten worden geacht rechtstreekse werking te hebben ten aanzien van hem en welke verplichtingen er in voorkomend geval precies uit voortvloeien.

8. Gelet op het voorgaande moeten de stellers van het voorontwerp op nauwkeurigere wijze de rechtsnormen identificeren waarop de regeling van het toezicht en de handhaving

⁷ EHRM (grote kamer), 29 mei 2020, advies P16-2019-001 ‘relatif à l’utilisation de la technique de ‘législation par référence’ pour la définition d’une infraction et aux critères à appliquer pour comparer la loi pénale telle qu’elle était en vigueur au moment de la commission de l’infraction et la loi pénale telle que modifiée’, §§ 72-73.

⁸ In de memorie van toelichting wordt weliswaar louter op Europese verordeningen ingegaan.

betrekking zal hebben en die ook aanleiding kunnen geven tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete.⁹ Een algemene verwijzing naar “andere Europese en internationale akten die vormgeven aan het landbouw- en zeevisserijbeleid, vermeld in artikel 6, §1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen” volstaat daartoe niet.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Artikel 10

9. Het ontworpen artikel 3, § 3, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 bepaalt dat dat decreet van toepassing is, voor wat betreft bacterievuur, “op personen die niet de activiteiten, vermeld in paragraaf 1, verrichten, zodra bacterievuur is vastgesteld, handelingen stellen of nalaten handelingen te stellen die een invloed hebben op de kwaliteit van of die een economische weerslag hebben of kunnen hebben op de activiteiten, vermeld in paragraaf 1.”

De gemachtigde bevestigde dat die bepaling grammaticaal nog zal worden verbeterd.

Artikel 13

10.1. Het ontworpen artikel 7, § 5, van het decreet van 28 juni 2013 regelt de verwerking van persoonsgegevens (artikel 13, 11°, van het voorontwerp). Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke inmenging in het recht op het privéleven, dat het formeel legaliteitsbeginsel dient te worden nageleefd. Doordat artikel 22 van de Grondwet aan de bevoegde wetgever de bevoegdheid voorbehoudt om vast te stellen in welke gevallen en onder welke voorwaarden afbreuk kan worden gedaan aan het recht op eerbiediging van het privéleven, waarborgt het aan elke burger dat geen enkele inmenging in dat recht kan plaatsvinden dan krachtens regels die zijn aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Een delegatie aan een andere macht is evenwel niet in strijd met het wettelijkheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de “essentiële elementen” voorafgaandelijk door de wetgever vastgesteld zijn.¹⁰

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband is de afdeling Wetgeving van oordeel dat ongeacht de aard van de betrokken aangelegenheid, de volgende elementen in beginsel ‘essentiële elementen’ uitmaken: 1°) de categorie van verwerkte gegevens; 2°) de categorie van betrokken personen; 3°) de met de verwerking nagestreefde doelstelling; 4°) de

⁹ Er zal daarbij dan ook moeten worden nagegaan of de daarin opgenomen bepalingen zelf voldoende nauwkeurig, duidelijk en rechtszeker zijn geformuleerd in het licht van het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

¹⁰ Vaste rechtspraak van het Grondwettelijk Hof: zie inzonderheid GwH 18 maart 2010, nr. 29/2010, B.16.1; GwH 20 februari 2020, nr. 27/2020, B.17.

categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.¹¹

In het licht daarvan moet het volgende worden opgemerkt.

10.2. In het ontworpen artikel 7, § 5, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 worden de categorieën van verwerkte gegevens bepaald. In een aantal gevallen is het echter onvoldoende duidelijk welke gegevens worden bedoeld. Dat is om te beginnen het geval voor de “gegevens over leefgewoonten”, “gegevens over consumptiegewoonten” en “gegevens over persoonlijke kenmerken”. Aan die onduidelijkheid wordt onvoldoende verholpen door de voorbeelden die in de tekst worden toegevoegd. Zo valt niet in te zien hoe “openbare mandaten en bezittingen” gekwalificeerd worden als “leefgewoonten” of hoe “verhuurgegevens” onderdeel uitmaken van de categorie “consumptiegegevens” en wat daar desgevallend nog mee bedoeld zou worden. Gegevens over “persoonlijke kenmerken” illustreren aan de hand van “persoonlijke bijzonderheden” is dan weer volkomen nietszeggend. Ook wat wordt bedoeld met “gerechtelijke gegevens” blijft in het midden.

Samenhangend met de gebrekkige afbakening van de categorieën van te verwerken gegevens, is het ook niet steeds duidelijk op welke personen de gegevensverwerking betrekking heeft (zo ligt het niet voor de hand van welke personen “afbeeldingen en beeldopnamen” zouden worden verwerkt) of met welk doel de gegevens worden verwerkt (die vraag rijst alleszins voor de “leefgewoonten” en “persoonlijke kenmerken”).

Een en ander betekent daarnaast dat het niet duidelijk is of met de verwerking van gegevens over “leefgewoonten”, “afbeeldingen en beeldopnamen” en “persoonlijke kenmerken” de verwerking wordt beoogd van bijzondere categorieën van persoonsgegevens in de zin van artikel 9 van de AVG.¹² In dat geval zou een bijzondere verantwoording vereist zijn, die vooralsnog niet gegeven wordt. Indien met de verwerking van “gerechtelijke gegevens” de verwerking van persoonsgegevens betreffende strafrechtelijke veroordelingen en strafbare feiten wordt bedoeld, zouden, gelet op artikel 10 van de AVG, ook passende waarborgen voor de rechten en vrijheden van de betrokkenen moeten worden geboden.

Weliswaar machtigt het ontworpen artikel 7, § 5, zesde lid, van het decreet van 28 juni 2013 de regering om de “verdere verwerkingen” te bepalen, met aanduiding van de categorieën van verwerkte gegevens, en om desgevallend bijkomende categorieën te bepalen, met aanduiding van de categorieën van personen waarop de verwerking betrekking heeft, de wettelijk

¹¹ Adv.RvS 68.936/AV van 7 april 2021 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 14 augustus 2021 ‘betreffende de maatregelen van bestuurlijke politie tijdens een epidemische noodsituatie’, opmerking 101 (*Parl.St.* Kamer 2020-21, nr. 55-1951/001, 119). Zie ook GwH 10 maart 2022, nr. 33/2022, B.13.1; GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2; GwH 16 februari 2023, nr. 26/2023, B.74.1; GwH 17 mei 2023, nr. 75/2023, B.55.2.1.

¹² Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’. Het betreft de verwerking van persoonsgegevens waaruit ras of etnische afkomst, politieke opvattingen, religieuze of levensbeschouwelijke overtuigingen, of het lidmaatschap van een vakbond blijken, en verwerking van genetische gegevens, biometrische gegevens met het oog op de unieke identificatie van een persoon, of gegevens over gezondheid, of gegevens met betrekking tot iemands seksueel gedrag of seksuele gerichtheid.

uit te voeren verplichtingen die de verwerking rechtvaardigen en waaruit de doelstelling van de beoogde verwerking blijkt of een andere grondslag zoals bedoeld bij artikel 6 van de AVG. Dat neemt echter niet weg dat de regeling van de verwerking van persoonsgegevens in het voorontwerp zelf nog moet worden verduidelijkt. Daarbij wordt het best ook in de memorie van toelichting de nodige uitleg verstrekt.

10.3. De zo-even vermelde machtiging in het ontworpen artikel 7, § 5, zesde lid, van het decreet van 28 juni 2013 staat de regering toe om *bijkomende* categorieën van verwerkte gegevens, de categorieën van betrokken personen en de doelstelling van de gegevensverwerking te bepalen.

Een machtiging aan de regering met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens kan slechts worden aanvaard indien ze beperkt is tot een nadere regeling van de reeds in het voorontwerp geregelde essentiële elementen ervan. Indien met de machtiging dus nog andere categorieën of doelstellingen worden geïnviseerd, wat de bedoeling lijkt te zijn, dan moet de decreetgever die bijkomende categorieën en doelstellingen eerst zelf omschrijven vooraleer hij de nadere regeling ervan aan de regering kan overlaten.

10.4. Vermits het gaat om een van de voormelde essentiële elementen, moeten de categorieën van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens in de tekst van het voorontwerp worden opgenomen.

10.5. Het ontworpen artikel 7, § 5, zevende lid, van het decreet van 28 juni 2013 bepaalt dat de persoonsgegevens die overeenkomstig dat decreet worden verwerkt, niet langer worden bewaard dan nodig is voor de doeleinden waarvoor ze worden verwerkt. De bewaartermijn ervan wordt bepaald “conform artikel III.87 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018”.

De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft reeds meermaals opgemerkt dat de bewaartermijn niet kan worden bepaald door een selectiecommissie die selectieregels opstelt. Zoals vermeld behoort de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens tot de essentiële elementen van de regeling van de verwerking van persoonsgegevens die door de decreetgever zelf moeten worden bepaald. Er kan worden aangenomen dat aan dit vereiste is voldaan wanneer de bewaartermijn hetzij decretaal is vastgesteld, hetzij onrechtstreeks uit een decretale regeling voortvloeit. In het andere geval kan het bepalen van de bewaartermijn niet worden overgelaten aan een selectiecommissie die overeenkomstig artikel III.88, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 selectieregels opstelt. Nog los van het gegeven dat het bepalen van de bewaartermijn niet als een maatregel kan worden beschouwd die een beperkte en technische draagwijdte heeft, hetgeen nochtans is vereist opdat een delegatie aan een openbare instelling kan worden aanvaard, moet worden vastgesteld dat artikel III.87, § 1, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 geen criteria bevat aan de hand waarvan de in acht te nemen bewaartermijn bepaalbaar is. De in artikel III.87, § 1, derde lid, van het Bestuursdecreet van 7 december 2018 vervatte criteria volstaan te dien aanzien niet. Weliswaar kan uit punt 1°, b), van die bepaling worden afgeleid dat de selectiecommissie de bewaartermijn in acht moet nemen die rechtstreeks of onrechtstreeks uit een decretale bepaling voortvloeit. Er wordt evenwel in geen enkel criterium voorzien in het geval dat er geen dergelijke bepaling voorhanden is.

Er moet worden besloten dat de bewaartermijn in het voorontwerp zelf moet worden geregeld of dat er tenminste in criteria moet worden voorzien aan de hand waarvan die bewaartermijn ondubbelzinnig bepaalbaar is.

11. In het ontworpen artikel 7, § 5, tweede lid, 2°, van het decreet van 28 juni 2013 moet worden geschreven “over” in plaats van “inzake over” en in plaats van “betreffende over”.

Artikel 28

12. In het ontworpen artikel 55/1, §§ 1, 2 en 4, van het decreet van 28 juni 2013 wordt onder andere gewag gemaakt van misdrijven die kunnen worden bestraft met een administratieve sanctie en exclusieve bestuurlijke geldboete. Gelet op de beoogde volledige depenalisering van de handhaving inzake landbouw en zeevisserij is het niet duidelijk waarom in de ontworpen bepaling nog wordt verwezen naar “misdrijf” en “misdrijven”. Dat moet allicht worden verbeterd.¹³

13. In het ontworpen artikel 55/1, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 wordt bepaald dat de rechtspersoon onder andere burgerlijk aansprakelijk is voor de administratieve sancties en exclusieve bestuurlijke geldboetes die opgelegd worden aan haar organen. Vermits die sancties en boetes niet aan de organen van een rechtspersoon, maar enkel aan de leden ervan kunnen worden opgelegd, moet worden geschreven “de leden van haar organen” in plaats van “haar organen”.

14. In het ontworpen artikel 55/1, § 4, van het decreet van 28 juni 2013 wordt bepaald dat aan personen die op het ogenblik van de feiten de volle leeftijd van achttien jaar nog niet hebben bereikt, alleen een administratieve sanctie en exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd als de betrokken Vlaamse regelgeving daarin uitdrukkelijk voorziet. Gevraagd op welke Vlaamse regelgeving het ontworpen artikel 55/1, § 4, betrekking heeft, antwoordde de gemachtigde:

“In de landbouw- en visserij wetgeving is geen dergelijke regelgeving terug te vinden.”

De vraag rijst of dit in overeenstemming is met de Europese regelgeving inzake de handhaving van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het gemeenschappelijk visserijbeleid. Zo moeten lidstaten er luidens artikel 89, lid 1, van verordening (EG) nr. 1224/2009¹⁴ op toezien dat “tegen natuurlijke of rechtspersonen die worden verdacht van schending van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid, systematisch passende maatregelen worden genomen, waaronder administratieve maatregelen of strafvervolgning overeenkomstig hun nationale recht”.

¹³ Op een aantal plaatsen maakt het decreet van 28 juni 2013 daarnaast nog melding van “veroordeelde” of “straffen” (zie bv. de artikelen 64, § 5, en 66, derde lid). Ook die verwijzingen moeten allicht nog worden geactualiseerd.

¹⁴ Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 ‘tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006’.

Naar luid van artikel 90, lid 2, van dezelfde verordening moeten lidstaten er voorts op toezien dat “een natuurlijke persoon die een ernstige inbreuk heeft begaan, of een rechtspersoon die aansprakelijk wordt geacht voor een ernstige inbreuk, kan worden gestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties, in overeenstemming met de in hoofdstuk IX van Verordening (EG) nr. 1005/2008 vastgestelde sancties en maatregelen”. Hoewel kan worden aangenomen dat voor minderjarigen aangepaste sancties worden uitgewerkt, lijken de voormelde bepalingen niet toe te laten dat ze van elke sanctie worden vrijgesteld.

De regeling ten aanzien van minderjarigen wordt het best aan een bijkomend onderzoek onderworpen. Minstens moet in de memorie van toelichting worden gemotiveerd hoe de ontworpen regeling in overeenstemming kan worden geacht met het Europees recht.

Artikel 30

15. In de inleidende zin van artikel 30 van het voorontwerp moet worden geschreven “vervangen door” in plaats van “gewijzigd bij”.

Artikel 32

16. In de inleidende zin van het ontworpen artikel 58/1, § 1, van het decreet van 28 juni 2013 moet ook het woord “kan” worden vervangen door het woord “kunnen”.

17. In het ontworpen artikel 58/1, § 2, van het decreet van 28 juni 2013 moet ook het woord “verleent” worden vervangen door het woord “verlenen”.

Artikel 34

18.1. Met toepassing van het bestaande artikel 64, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 mogen de toezichthouders, in geval van ontdekking op heterdaad met het doel een vervolging in te stellen en met instemming van de procureur des Konings bij de rechtbank van eerste aanleg in Brugge, het vissersvaartuig naar een Belgische haven opbrengen of laten opbrengen op kosten en risico van de eigenaar of exploitant en, indien nodig, het vissersvaartuig voor rekening en risico van de eigenaar of exploitant aan de ketting leggen. Ze kunnen een vissersvaartuig ook opbrengen of laten opbrengen, met instemming van de procureur des Konings, als ze ernstige redenen hebben om te geloven dat er inbreuken zijn begaan. Als vervolgens een inbreuk wordt vastgesteld, mogen ze, indien nodig, het vissersvaartuig voor rekening en risico van de eigenaar of de exploitant aan de ketting leggen.

Luidens het ontworpen artikel 64, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 kan de toezichthouder een vissersvaartuig naar een Belgische haven opbrengen of laten opbrengen op kosten en risico van de eigenaar of exploitant en, als dat nodig is, het vissersvaartuig voor rekening en risico van de eigenaar of exploitant aan de ketting leggen. Dat gebeurt in overeenstemming met artikel 50 van hetzelfde decreet, dat het onderzoek van een transportmiddel en de lading ervan

regelt (artikel 34, 3° (eerste vermelding), van het voorontwerp). De gemachtigde verschaft de volgende toelichting bij deze bepaling:

“Het is niet de bedoeling om de mogelijkheden om boten op te brengen en aan de ketting te leggen te verruimen.

Wat het opbrengen van de vissersvaartuigen betreft, gaat het slechts om een toepassing naar analogie met artikel 50 op vissersvaartuigen. Verder is het zo dat de beslissing om een vaartuig aan de ketting te leggen, slechts kan genomen worden als daartoe effectief een nood bestaat en dit ook zo wordt gemotiveerd. De beslissing om een vaartuig aan de ketting te leggen kan vanzelfsprekend in rechte worden aangevochten.

Dit kadert in de principiële keuze van de depenalisering van de handhaving inzake zeevisserij.”

18.2. Met de ontworpen bepaling verandert nochtans de aard van de maatregel van het opbrengen en het aan de ketting leggen van een vissersvaartuig. Voortaan zullen vissersvaartuigen kunnen worden opgebracht en desgevallend aan de ketting gelegd om onderzoeken te doen en inbreuken vast te stellen. In de mogelijkheid om een vissersvaartuig aan de ketting te leggen of te houden eenmaal inbreuken zijn vastgesteld, wordt niet langer uitdrukkelijk voorzien, al lijkt dat impliciet te volgen uit de vaststelling dat nergens uitdrukkelijk wordt bepaald dat het vissersvaartuig moet worden vrijgegeven eenmaal het onderzoek is afgerond.

Rekening houdend met het eigendomsrecht in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol van het EVRM en, in de mate dat de ontworpen regeling tot uitvoering van het Europese recht strekt, artikel 17 van het Handvest, en de vrijheid van ondernemerschap, zoals gewaarborgd door artikel 16 van het Handvest, moet worden voorzien in de nodige procedurele waarborgen voor de eigenaar of exploitant van het vissersvaartuig, en minstens in een adequate regeling voor de eventuele vrijgave ervan tijdens het verdere verloop of na het einde van het onderzoek.¹⁵

19. Artikel 34 van het voorontwerp telt twee keer een punt 3°. De bepaling moet worden vernummerd vanaf de tweede vermelding ervan.

Artikel 36

20. In het ontworpen artikel 66, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 moet ook het woord “uitgesproken” worden vervangen door het woord “bevolen”.

Artikel 37

21. Het ontworpen artikel 67, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 bepaalt dat als een inbreuk betrekking heeft op een ernstige inbreuk in het kader van illegale, ongemelde of

¹⁵ Het bestaande artikel 64, § 4, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 (waarin nog sprake is van een “verbalisant”) regelt de “onmiddellijke” vrijgave van het vissersvaartuig in ruil voor het stellen van een borgsom of een bankgarantie, maar blijft vooralsnog ongewijzigd. Overigens laat het slechts toe dat “de eigenaar van het vissersvaartuig of de persoon die voor zijn rekening handelt” de vrijgave van het vissersvaartuig zou bewerkstellingen. Rekening houdend met de voormelde grondrechten is het niet duidelijk waarom de exploitant dat zelf niet zou kunnen.

ongereguleerde visserij, de exclusieve bestuurlijke geldboete wordt vermeerderd met een bedrag dat overeenkomt met minimaal vijf keer tot maximaal acht keer de waarde van de visserijproducten die door het plegen van de ernstige inbreuk zijn verkregen. Naar luid van het tweede lid mag die geldboete bij herhaling van een ernstige inbreuk binnen een periode van vijf jaar niet minder bedragen dan acht keer de waarde van de door het plegen van de ernstige inbreuk verkregen visserijproducten. Gevraagd naar het gebrek aan een plafond voor de exclusieve bestuurlijke geldboete ingeval van herhaling, antwoordde de gemachtigde:

“Er wordt wel een maximum vermeld. Je moet beide leden immers samen lezen.”

Die lezing vindt echter geen steun in de tekst, noch in de memorie van toelichting. Het ontworpen artikel 67, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013 moet bijgevolg worden herzien.

Artikel 42

22. In de inleidende zin van artikel 42 van het voorontwerp moet worden geschreven “ingevoegd bij artikel 41” in plaats van “ingevoegd bij artikel 43”.

Artikel 46

23. In de inleidende zin van artikel 46 van het voorontwerp moet worden geschreven “ingevoegd bij artikel 45” in plaats van “ingevoegd bij artikel 47”.

Artikel 47

24. In de inleidende zin van artikel 47 van het voorontwerp moet worden geschreven “ingevoegd bij artikel 45” in plaats van “ingevoegd bij artikel 47”.

25.1. Het ontworpen artikel 77/2 van het decreet van 28 juni 2013 bepaalt dat de door de regering aangewezen instanties kunnen beslissen om de invordering van ten onrechte uitbetaalde steun en andere niet-fiscale invorderingen in het kader van het landbouw- en visserijbeleid niet voort te zetten indien de in te vorderen hoofdsom, exclusief rente, niet hoger is dan 100 euro of indien de invordering onmogelijk blijkt als gevolg van een “constateerde en erkende”¹⁶ insolventie van de debiteur of van de personen die “juridisch aansprakelijk zijn voor de reden van terugvordering”¹⁷. In behoorlijk gemotiveerde gevallen kan de door de regering aangewezen instantie bovendien beslissen om de invordering niet voort te zetten indien het totaal van de reeds gemaakte en de nog te verwachten invorderingskosten hoger zijn dan het te innen bedrag.

In zoverre ten gevolge van die bepaling in sommige gevallen van de invordering van ten onrechte uitbetaalde steun en andere niet-fiscale invorderingen kan worden afgezien, is het

¹⁶ Die omschrijving moet worden verbeterd.

¹⁷ Het is niet helemaal duidelijk wat daarmee bedoeld wordt. Dat wordt het best nog opgehelderd.

minder streng dan artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 ‘tot vaststelling van de algemene bepalingen die gelden voor de begrotingen, de controle op de subsidies en voor de boekhouding van de gemeenschappen en de gewesten, alsook voor de organisatie van de controle door het Rekenhof’, dat regels bepaalt die op grond van artikel 50, § 2, derde lid, van de bijzondere wet van 16 januari 1989 ‘betreffende de financiering van de Gemeenschappen en de Gewesten’ inzake de controle met betrekking tot het verlenen en het gebruik van subsidies ook gelden voor de gemeenschappen en de gewesten. In de in artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 voorziene gevallen is de terugvordering immers verplicht. Daarnaast gevraagd, antwoordde de gemachtigde:

“De bepalingen doen geen afbreuk aan de verplichting tot terugvordering uit de wet van 16 mei 2003, vermits het niet voortzetten van invordering beperkt is tot de situaties waarin o.b.v. een kosten-batenanalyse de invordering niets oplevert, alsook de situatie waarin invordering *de facto* en juridisch onmogelijk is ten gevolge van faillissementen ed.”

25.2. Dat standpunt kan niet worden bijgetreden. Dat een kosten-batenanalyse tegen de invordering zou pleiten, ontslaat de betrokken overheid immers op zich niet van de verplichting om te voldoen aan artikel 13 van de wet van 16 mei 2003. Vermits de decreetgever aan die bepaling geen afbreuk zou kunnen doen, kan het ontworpen artikel 77/2 van het decreet van 28 juni 2013, in zoverre het zou worden toegepast op subsidies die op grond van artikel 13 van de wet van 16 mei 2003 zouden moeten worden terugbetaald, geen doorgang vinden, tenzij indien kan worden aangetoond dat voldaan is aan de voorwaarden om met toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 van die laatste bepaling af te wijken.

Artikel 49

26. Artikel 49, eerste lid, van het voorontwerp bepaalt dat de artikelen 18, 3°, 20 en 21 van het aan te nemen decreet in werking treden op een door de regering vast te stellen datum. Luidens het tweede lid van hetzelfde artikel treden de artikelen 4 tot 7 en 9 tot 47 van het aan te nemen decreet in werking op 1 januari 2024. Gevraagd om toelichting bij die regeling, antwoordde de gemachtigde:

“Wat het eerste lid betreft, is het zo dat het de bedoeling is om de inhoud (voorwaarden, criteria enz...) bij besluit van de Vlaamse Regering te bepalen en niet langer decretaal. Als het eerste lid op 1 januari in werking zou treden, is er zonder besluit van de Vlaamse Regering, een niet gewenste lacune. De in het eerste lid vermelde onderdelen van artikelen en artikelen kunnen dan ook pas in werking treden als de Vlaamse Regering het inhoudelijke BVR neemt.

Wat het tweede lid betreft, is het zo dat voor de in dat lid vermelde artikelen een zo spoedig mogelijke inwerkingtreding wordt nagestreefd, vandaar 1 januari 2024. Wat de artikelen betreft die uitvoering geven aan de oprichting van het Agentschap Landbouw en Zeevisserij als rechtsopvolger van het Departement Landbouw en Visserij is 1/1/2024 een evidentie, aangezien het agentschap met ingang van die datum wordt opgericht.”

Gelet op die uitleg en op de inhoudelijke overeenkomsten met artikel 21 van het aan te nemen decreet, vraagt de Raad van State zich af of ook de inwerkingtreding van artikel 19 ervan niet aan de regering moet worden overgelaten.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS

Jeroen VAN NIEUWENHOVE