



ADVIES

over de handhaving van het landbouw- en visserijbeleid

Advies aan de Vlaamse Regering

De Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij adviseert de beleidsmakers, in hoofdzaak de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement, over landbouw en visserij in de brede zin van het woord. De adviezen, zoals vastgesteld door de belanghebbenden vertegenwoordigd in de adviesraad, passen in een gedragen politieke besluitvorming.

Advies vastgesteld op:	27 juni 2014
Adviesvraag ontvangen op:	27 mei 2014
Type:	verplichte adviesvraag
Adviestermijn:	30 kalenderdagen
Nummer advies:	2014-17
Contactpersoon:	Dirk Van Guyze dirk.vanguyze@lv.vlaanderen.be

Strategische Adviesraad voor Landbouw en Visserij

Koning Albert II-laan 35 bus 39
1030 Brussel

Tel: 02 552 79 90

Email: salv@vlaanderen.be

URL: www.salv.be

Twitter: @SALVtweet

1 Inleiding

Tijdens haar vergadering van 9 mei hechtte de Vlaamse Regering haar principiële goedkeuring aan het *‘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’*.

De SALV ontving op 27 mei 2014 een aanvraag voor advies over dit ontwerpbesluit.

Op 12 juni organiseerde de SALV een hoorzitting, waarbij Wim Stoop en Evi Vervueren van het departement Landbouw en Visserij hierover toelichting verstrekten.

Het advies werd vervolgens door een werkcommissie gefinaliseerd en door de SALV op 27 juni 2014 goedgekeurd.

Piet Vanthemsche

Voorzitter SALV

2 Situering

2.1 Decreet van 23 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid

Op 28 september 2012 heeft de SALV in samenwerking met de Minaraad een advies neergelegd over een ‘voorontwerp van decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid’. De Raden stonden toen over het algemeen positief ten opzichte van dit voorontwerp omdat het de rechtszekerheid versterkt.

Het Vlaams Parlement heeft op 19 juni 2013 in plenaire zitting het decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid aangenomen. Dit decreet werd door de Vlaamse Regering op 23 juni 2013 bekrachtigd en afgekondigd.

Volgens de nota aan de leden van de Vlaamse Regering² biedt het decreet van 28 juni 2013³ “de rechtsgrond voor het beleid dat de Vlaamse Regering inzake het landbouw- en visserijbeleid voert. Een aantal artikelen van het decreet vereisen nog een tussenkomst van de Vlaamse Regering. Het gaat in hoofdzaak om de artikelen die betrekking hebben op de handhaving”.

De artikelen uit het decreet van 28 juni 2013 die betrekking hebben op de handhaving zijn opgenomen onder het hoofdstuk 3 ‘controle en sanctiebepalingen’ (artikels 43 – 77), dat als volgt is onderverdeeld:

Afdeling 1 – Algemene sanctiebepalingen

Onderafdeling 1. – Toezicht (artikels 43 -54)

Onderafdeling 2. – Handhaving (artikels 55-63)

Afdeling 2 – Bijzondere sanctiebepalingen

Onderafdeling 1. – Handhaving inzake het zeevisserijbeleid (artikels 64-68)

Onderafdeling 2. – Handhaving van het beleid inzake gespecialiseerde pluimveebedrijven (artikel 69)

Onderafdeling 3. – Handhaving van het beleid inzake duurzame landbouw (artikel 70 -71)

Onderafdeling 4. – Handhaving van het beleid inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten (artikel 72)

Onderafdeling 5. – Handhaving van het beleid inzake de invoering van kwaliteitssystemen (artikel 73)

Onderafdeling 6. – Handhaving van het beleid ter uitvoering van de gemeenschappelijke marktordening met betrekking tot groenten en fruit (artikel 74)

Afdeling 3. – Invordering van ten onrechte uitbetaalde steun en exclusieve bestuurlijke geldboeten (artikel 75 – 77).

2.2 Ontwerpbesluit

Het voorliggende “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”, is opgebouwd uit 5 hoofdstukken.

¹ SALV-Minaraad advies van 27 en 28 september 2012: http://www.salv.be/SALVnieuwsbrief/salvnieuwsbrief-2012/nb_20121001landbouwdecreet.aspx

² VR 2014 0905 DOC. 0687/1

³ Gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad van 12.09.2013

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Dit hoofdstuk omvat een aantal definities en begrippen die verder in het ontwerpbesluit worden gebruikt. Tevens wordt ook invulling gegeven aan artikel 6 uit het decreet waarin wordt gesteld dat de Vlaamse Regering belast is met de uitbouw en het beheer van een databank voor de de-minimissteun⁴. In artikel 2 van het ontwerpbesluit wordt het Agentschap voor Landbouw en Visserij hiermee belast.

Hoofdstuk 2. Controle- en sanctiebepalingen

Afdeling 1. Algemene sanctiebepalingen

Onderafdeling 1. Toezicht

In artikel 3 worden de ambtenaren van het departement Landbouw en Visserij en het Agentschap voor Landbouw en Visserij belast met de toezichtsoverdracht van het decreet, de uitvoeringsbesluiten, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB).

Onderafdeling 2. Monsterneming

De artikels 4 tot en met 14 uit het ontwerpbesluit beschrijven de procedure van de monsternemingen in uitvoering van artikel 49 van het decreet. Daarin wordt gesteld: *“Toezichthouders mogen zaken onderzoeken of laten onderzoeken door een daarvoor erkend laboratorium en deze zaken onder meer beproeven of laten beproeven, er monsters van nemen of laten nemen en ze meten of laten meten”*.

De gecontroleerde kan gebruik maken van de mogelijkheid vermeld in artikel 49, §1, derde lid, van het decreet om een tegenstaal te eisen.

Onderafdeling 3. Handhaving

De artikels 15 tot en met 20 uit het ontwerpbesluit beschrijven de procedure voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie, het aantekenen van een beroep door de vermoedelijke overtreder, de behandeling van de beroepsprocedure via het managementcomité en de rol van de adviescommissie.

Afdeling 2. De handhaving inzake het zeevisserijbeleid

Door middel van de artikels 21 en 22 in het ontwerpbesluit worden statutaire en contractuele personeelsleden van het departement Landbouw en Visserij aangeduid om met betrekking tot de zeevisserij toezicht uit te oefenen op de naleving van het decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het GVB en de internationale akten.

Bij overtreding kan de leidend ambtenaar van het departement een waarschuwing richten aan de overtreder en hem aanmanen een einde te maken aan de inbreuk.

Hoofdstuk 3. Invordering van ten onrechte uitbetaalde steun en exclusieve bestuurlijke geldboeten

Het decreet voorziet in de mogelijkheid om een dwangbevel uit te vaardigen voor de invordering van ten onrechte uitbetaalde steun en exclusieve bestuurlijke geldboetes. Het artikel 23 uit het ontwerpbesluit wijst de leidend ambtenaar van de betrokken entiteit aan die het dwangbevel moet viseren en uitvoerbaar verklaren.

Hoofdstuk 4. Wijzigingsbepalingen

Dit hoofdstuk heeft betrekking op wijzigingsbepalingen van 2 besluiten van de Vlaamse Regering.

⁴ De-minimissteun: zie <http://lv.vlaanderen.be/nlapps/docs/default.asp?id=757>

- *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 beheer⁵ (artikels 24-27 uit het ontwerpbesluit);*

De voorgestelde wijzigingen in het besluit van 17 november 2006 hebben enerzijds betrekking op de vervanging van de benaming van het Fonds voor Landbouw en Visserij door het 'Vlaams Fonds voor Landbouw en Visserij'. Anderzijds wordt in het besluit een nieuw artikel 15/1 ingevoegd, dat stelt "Het Vlaams Landbouwfonds wordt beheerd door de minister, die zijn beslissingsbevoegdheden over de inkomsten en de uitgaven kan subdelegeren.

De rekenplichtige, vermeld in artikel 6, 3° van het decreet van 19 mei 2006 betreffende de oprichtingen de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij⁶, beschikt rechtstreeks over de kredieten".

- *Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten⁷ (artikels 28-30 uit het ontwerpbesluit).*

Door middel van een wijziging in het besluit van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten wordt nu uitdrukkelijk aangegeven dat de niet naleving van de verplichting om een controleorgaan in kennis te stellen en een verklaring in te dienen conform de Europese verordening⁸, kan leiden tot een bestuurlijke sanctie vermeld in artikel 56 van het decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid.

Het controleorgaan kan sancties opleggen als er inbreuken worden geconstateerd in toepassing van de Europese regelgeving. Deze inbreuken zijn opgesomd in artikel 34 van het besluit van 12 december 2008. Het kan daarbij onder andere gaan om een opmerking, een vraag om verbetering, waarschuwing, declassering van het perceel, schorsing van het product,...

De sancties kunnen nu gecumuleerd worden met bestuurlijke sancties, vermeld in artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid.

Hoofdstuk 5. Slotbepalingen

Artikel 31 heft het besluit van de Vlaamse Regering van 20 december 2013 op. Vermits het decreet van kracht werd op 1 januari 2014 moesten ambtenaren worden aangewezen om de toezichtopdracht uit te voeren, voor het geven van een waarschuwing, het voornemen voor opleggen van een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke sanctie.

⁵ Publicatie in het Belgisch Staatsblad 18.01.2007

⁶ Artikel 6, 3°: de Vlaamse Regering bepaalt de bevoegdheden van de rekenplichtige die de bedragen ontvangt (wijziging in het decreet vanaf 01/01/2014)

⁷ Publicatie in het Belgisch Staatsblad 20.02.2009

⁸ [Verordening 889/2008](#) van de Europese Commissie van 5 september 2008 tot vaststelling van bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad inzake de biologische productie en de etikettering van biologische producten, wat de biologische productie, de etikettering en de controle betreft.

3 Advies

3.1 Algemeen

[1] **De Raad staat over het algemeen positief ten opzichte van het ontwerp ter uitvoering van het decreet van 28 juni 2013**, in het bijzonder de tegensprekelijke procedure met betrekking tot monsterneming en de handhavingprocedure.

3.2 Specifieke opmerkingen

Hoofdstuk 2. Controle- en sanctiebepalingen

Afdeling 1. Algemene sanctiebepalingen

Onderafdeling 2. Monsterneming

[2] **Voorzie steeds drie identieke stalen van elke monsterneming.** In artikel 7 van het ontwerpbesluit wordt gesteld dat een monster uit drie identieke delen zal bestaan als de gecontroleerde gebruik maakt van de mogelijkheid om, in het kader van het onderzoek, de afname van een tegenstaal te eisen.

Het monster bestaat dan uit 3 delen (stalen): één deel is bestemd voor de analyse, één deel wordt door de toezichthouder bewaard als getuigenstaal⁹ en één deel is bestemd voor een eventuele tegenanalyse.

Indien de gecontroleerde volgens het ontwerpbesluit niet expliciet gebruik maakt van zijn recht om een tegenstaal te eisen, worden enkel een analysestaal en een getuigenstaal van het monster genomen. De Raad pleit ervoor om artikel 7 van het ontwerpbesluit zo aan te passen dat standaard steeds 3 identieke stalen worden genomen. De Raad meent dat zo problemen vermeden worden indien de gecontroleerde niet akkoord zou gaan met de resultaten van het analyse- en/of getuigenstaal. Zodoende kan de gecontroleerde dan nog het tegenanalysestaal laten analyseren.

Onderafdeling 3. Handhaving

[3] **De beroepsprocedure via het managementcomité biedt zekerheid aan de betrokkene, maar geef aan hem/haar duiding bij alle stappen.** Artikel 59 van het decreet van 28 juni 2014 stelt *“Diegene aan wie een bestuurlijke geldboete is opgelegd, kan tegen de beslissing beroep instellen bij de door de Vlaamse Regering aan te duiden beroepsinstantie binnen een termijn van dertig dagen die aanvangt op de dag van kennisgeving van de bestreden beslissing”*. De SALV stelt vast dat de overtreder volgens het artikel 18 van het ontwerpbesluit beroep kan instellen bij het managementcomité van het beleidsdomein Landbouw en Visserij.

Door het managementcomité als beroepsinstantie aan te duiden wordt het dossier van de entiteit die de bestuurlijke sanctie nam, naar een hoger niveau gebracht.

Het managementcomité is samengesteld uit de leidend ambtenaren van het departement Landbouw en Visserij, het Agentschap voor Landbouw en Visserij, het Instituut voort Landbouw- en Visserijonderzoek en het Vlaams Centrum voor Agro- en Visserijmarketing.

De Raad staat positief ten opzichte deze beroepsprocedure aangezien ze meer zekerheid biedt aan de betrokkene.

De SALV vraagt dat aan de betrokkene telkens geduid wordt welke stappen hij/zij verder nog kan zetten indien hij/zij de uitspraak van het managementcomité betwist. Volgens de Raad zou het dossier dan naar een rechtbank moeten gaan vermits het om een boete gaat.

⁹ Het staal wordt slechts gebruikt bij betwistingen van de analyseresultaten.

Hoofdstuk 4. Wijzigingsbepalingen

[4] De SALV is in het algemeen van mening dat overtredingen voor eenzelfde inbreuk slechts eenmaal gesanctioneerd kunnen worden (non bis in idem). De Raad vraagt zich af in hoeverre (bepaalde artikels uit) het ontwerpbesluit al dan niet in tegenspraak zijn met het “non bis in idem”¹⁰-beginsel. Dit is een algemeen rechtsbeginsel krachtens hetwelk niemand voor een tweede keer mag worden berecht of bestraft voor een feit waarvoor hij/zij reeds eerder werd veroordeeld. De SALV suggereert om dit ontwerpbesluit dan ook aan de Raad van State voor te leggen.

Bijvoorbeeld verwijst de Raad naar artikel 29 van het ontwerpbesluit, dat een wijziging inhoudt van het *“Besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 betreffende de biologische productie en de etikettering van biologische producten”*. Het controleorgaan kan in dat besluit (artikel 34) sancties opleggen als er inbreuken worden geconstateerd in toepassing van de Europese regelgeving¹¹. Het kan daarbij onder andere gaan om volgende sancties: een opmerking, een vraag om verbetering, waarschuwing, declassering van het perceel, schorsing van het product, schorsing van het bedrijf,...

Artikel 29 van het voorliggende ontwerpbesluit stelt nu *“De sancties, vermeld in artikels 34, 5° tot en met 9°, van dit besluit, kunnen gecumuleerd worden met de bestuurlijke sancties, vermeld in artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid.*

Als de marktdeelnemer de voorwaarden van de sanctie als vermeld in artikel 34, 5° tot en met 9°, van dit besluit, niet naleeft, kan een bestuurlijke sanctie als vermeld in artikel 56 van het voormelde decreet opgelegd worden.”

¹⁰ Latijnse uitdrukking: “niet tweemaal voor hetzelfde”.

¹¹ Verordening (EG) nr. 834/2007 van de Raad van 28 juni 2007 inzake etikettering van biologische producten en tot intrekking van Verordening (EEG) nr. 2092/91