



Grondwettelijk Hof

**Arrest nr. 43/2024
van 11 april 2024
Rolnummer : 7997**

In zake : de prejudiciële vragen betreffende artikel 56, § 3, van het Vlaamse decreet van 28 juni 2013 « betreffende het landbouw- en visserijbeleid », gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters Luc Lavrysen en Pierre Nihoul, en de rechters Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin en Magali Plovie, bijgestaan door griffier Frank Meersschaut, onder voorzitterschap van voorzitter Luc Lavrysen,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vragen en rechtspleging

Bij arrest nr. 256.497 van 11 mei 2023, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 30 mei 2023, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vragen gesteld :

« Schendt artikel 56, § 3 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid de artikelen 12 en 14 van de Grondwet alleen of in samenhang met artikel 7 EVRM, doordat deze bepaling de mogelijkheid creëert aan de overheid om bij elke mogelijke overtreding op een uitvoeringsbepaling een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen, terwijl het helemaal niet duidelijk is voor de rechtsonderhorige over welke uitvoeringsbepalingen het hier dan concreet gaat ?

Schendt artikel 56, § 3 van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid aldus geïnterpreteerd dat deze een afdoende wettelijke basis vormt om een sanctie op te leggen met een strafkarakter, zoals de sancties waarvan hier in het geding sprake is, het wettigheidsbeginsel en het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel zoals deze voortvloeit uit artikel 14 van de Grondwet en artikel 7 van het EVRM ? ».

Memories en memories van antwoord zijn ingediend door :

- de nv « Exportslachthuis De Coster », bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Dominique Blommaert en Mr. Kris Wauters, advocaten bij de balie te Brussel, en door Mr. Henk Lemahieu, advocaat bij de balie van West-Vlaanderen;

- het Vlaamse Gewest, bijgestaan en vertegenwoordigd door Mr. Veerle Van de Keere en Mr. Jo Goethals, advocaten bij de balie van West-Vlaanderen.

Bij beschikking van 14 februari 2024 heeft het Hof, na de rechters-verslaggevers Sabine de Bethune en Thierry Giet te hebben gehoord, beslist dat de zaak in staat van wijzen was, dat geen terechtzitting zou worden gehouden, tenzij een partij binnen zeven dagen na ontvangst van de kennisgeving van die beschikking een verzoek om te worden gehoord, zou hebben ingediend, en dat, behoudens zulk een verzoek, de debatten na die termijn zouden worden gesloten en de zaak in beraad zou worden genomen.

Aangezien geen enkel verzoek tot terechtzitting werd ingediend, is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. *De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschil*

De nv « Exportslachthuis De Coster », de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege, baat een slachthuis uit waar varkens worden geslacht. Op 18 juni 2020 en 3 augustus 2020 heeft het Vlaamse Gewest, de verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege, het slachthuis onderworpen aan administratieve controles. Tijdens die administratieve controles werd vastgesteld dat niet alle geslachte varkens werden ingedeeld in een SEUROP-klasse op grond van het aandeel mager vlees, terwijl het slachthuis daartoe in principe verplicht is. Een waarschuwing werd op 8 september 2020 aan de nv « Exportslachthuis De Coster » betekend.

Nadien heeft het Vlaamse Gewest het slachthuis in 2020 en 2021 nog aan verschillende administratieve controles onderworpen. Telkens werd vastgesteld dat niet alle geslachte varkens waren ingedeeld.

Met brieven van 12 mei 2021, 18 mei 2021, 26 mei 2021 en 11 juni 2021 heeft het Vlaamse Gewest de nv « Exportslachthuis De Coster » op de hoogte gebracht van zijn intentie om bestuurlijke geldboetes op te leggen. Na het verweer van de nv « Exportslachthuis De Coster » te hebben ontvangen, heeft het Vlaamse Gewest bij een besluit van 3 december 2021 en een besluit van 8 december 2021 twee bestuurlijke geldboetes opgelegd. De nv « Exportslachthuis De Coster » heeft tegen beide besluiten een beroep ingesteld bij de Raad van State.

Bij arrest van 11 mei 2023 heeft de Raad van State geoordeeld dat de in het geding zijnde geldboetes strafsancities zijn in de zin van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Vooraleer verder uitspraak te doen, acht de Raad van State het noodzakelijk om de hiervoor weergegeven prejudiciële vragen voor te leggen aan het Hof.

III. *In rechte*

– A –

A.1.1. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege is van oordeel dat de prejudiciële vragen bevestigend moeten worden beantwoord. Zij merkt allereerst op dat het verwijzende rechtscollege reeds terecht heeft geoordeeld dat de bestuurlijke boetes die kunnen worden opgelegd op grond van artikel 56, § 3, van het

Vlaamse decreet van 28 juni 2013 « betreffende het landbouw- en visserijbeleid » (hierna : het decreet van 28 juni 2013) strafsancties zijn in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. De maximumboete is immers zeer hoog waardoor ze leed toebrengt en een afschrikwekkend effect heeft. Bijgevolg staat het vast dat artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013, om grondwettig te zijn, moet voldoen aan de vereisten die voortvloeien uit het wettigheidsbeginsel in strafzaken. In ieder geval dient het Hof dat als uitgangspunt te nemen.

A.1.2. Vervolgens wijst de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege erop dat artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 niet bestaanbaar is met het wettigheidsbeginsel in strafzaken. Volgens haar is die bepaling niet voldoende duidelijk, nauwkeurig en voorspelbaar, waardoor rechtsonderhorigen niet kunnen inschatten welke gedragingen precies strafbaar zijn gesteld. De bepaling verwijst naar inbreuken op de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 juni 2013 maar bevat geen opsomming van de geviseerde uitvoeringsbesluiten en bepalingen van die besluiten. Ook de parlementaire voorbereiding bevat geen opsomming of nuttige toelichting. De rechtsonderhorige moet bijgevolg zelf op zoek gaan naar de geviseerde uitvoeringsbesluiten, wat in dit geval bovendien bijzonder moeilijk is door het gebruik van de techniek van wijzigingsbesluiten en door het ruime toepassingsgebied van het decreet van 28 juni 2013. De verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege telt zelf 381 uitvoeringsbesluiten die op grond van de in het geding zijnde bepaling op straffe van een geldboete moeten worden nageleefd.

Daarnaast is het volgens de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege voor de rechtsonderhorigen evenmin mogelijk om het bedrag van de boete voldoende in te schatten. Er is immers een zeer grote marge tussen het minimumbedrag en het maximumbedrag en de decreetgever heeft geen verdere opdeling gemaakt tussen verschillende inbreuken.

A.2.1. De Vlaamse Regering, tevens de verwerende partij voor het verwijzende rechtscollege, meent dat de prejudiciële vragen ontkennend moeten worden beantwoord. Zij voert aan dat het Hof in de eerste plaats moet nagaan of de bestuurlijke boetes die kunnen worden opgelegd op grond van artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013, strafrechtelijk van aard zijn. Slechts indien dat het geval is, dient het Hof na te gaan of die bepaling bestaanbaar is met het wettigheidsbeginsel in strafzaken.

A.2.2. De Vlaamse Regering vervolgt dat artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 evenwel in ieder geval bestaanbaar is met dat wettigheidsbeginsel. De rechtsonderhorige weet op grond van artikel 56, § 3, van het decreet van 28 juni 2013 wat de minimum- en maximumboete is, en kan, door die bepaling samen te lezen met artikel 4, 8°, van hetzelfde decreet en met de uitvoeringsbesluiten, voldoende inschatten welke gedragingen kunnen worden bestraft. Op grond van artikel 4, 8°, van het decreet van 28 juni 2013 weet de rechtsonderhorige immers reeds dat de Vlaamse Regering ertoe gemachtigd is maatregelen te nemen voor de organisatie van de indeling en de weging van geslachte runderen, varkens en schapen. Van de rechtsonderhorige mag bovendien ook een zekere kennis van zaken worden verwacht aangezien hij actief is in een specifieke sector met eigen regels.

– B –

B.1.1. Het verwijzende rechtscollege stelt het Hof twee vragen over artikel 56 van het Vlaamse decreet van 28 juni 2013 « betreffende het landbouw- en visserijbeleid » (hierna : het decreet van 28 juni 2013), dat, in de versie zoals van toepassing voor het verwijzende rechtscollege, bepaalt :

« § 1. Kunnen het voorwerp uitmaken van een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 25 euro en maximaal 1.000 euro :

1° inbreuken op administratieve verplichtingen die voortvloeien uit dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Gemeenschappelijk Visserijbeleid;

2° het oneigenlijk indienen van steunaanvragen;

3° het verstrekken van onjuiste of onvolledige informatie, zonder het oogmerk om ten onrechte een vergoeding of steun te verkrijgen of te behouden, die geheel of gedeeltelijk ten laste is van de Vlaamse overheid, van de Europese Unie of een andere internationale instelling.

§ 2. Personen die binnen een termijn van dertig dagen na aanmaning de verplichte bijdragen en retributies opgelegd in uitvoering van dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan en het decreet van 19 mei 2006 betreffende de oprichting en de werking van het Fonds voor Landbouw en Visserij en de uitvoeringsbesluiten ervan niet betalen, kunnen het voorwerp uitmaken van een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 100 euro en maximaal 5.000 euro.

§ 3. Kunnen het voorwerp uitmaken van een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 100 euro tot maximaal 250.000 euro :

1° inbreuken op dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan of het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid;

2° het verhinderen van of niet-meewerken aan een controle ter uitvoering van dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, of het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid;

3° het bewust afleggen van valse of onvolledige verklaringen om een vergoeding of steun te verkrijgen of te behouden die ter uitvoering van dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan of het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt toegekend;

4° het voorwenden van een bepaalde situatie met het oog op het verkrijgen of behouden van steun die ter uitvoering van dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan of het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid wordt toegekend.

§ 4. Bij samenloop van verschillende inbreuken worden de bedragen van de exclusieve bestuurlijke geldboeten samengevoegd, zonder dat die samen hoger mogen zijn dan het dubbel van het maximumbedrag, vermeld in de derde paragraaf.

Bij herhaling binnen drie jaar na de oplegging van een exclusieve bestuurlijke geldboete, wegens een van de inbreuken, vermeld in de vorige paragrafen, kan de exclusief bestuurlijke geldboete verdubbeld worden.

§ 5. Als een inbreuk betrekking heeft op steun die toegekend wordt ter uitvoering van dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan of het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid kan bovenop de sancties, vermeld in de voorgaande paragrafen een weigering of verlaging van steun worden opgelegd.

Als een door de Vlaamse Regering aan te duiden ernstige inbreuk betrekking heeft op steun die toegekend wordt ter uitvoering van dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan of het

Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, kan bovenop de sancties, vermeld in de vorige paragrafen een uitsluiting van steun worden opgelegd voor een termijn van maximaal vijf jaar.

§ 6. De exclusieve bestuurlijke geldboeten, vermeld in dit artikel kunnen worden vermeerderd met een bedrag dat overeenkomt met het economisch voordeel dat voortvloeit uit het plegen van de inbreuk. Bovendien kunnen ook de expertisekosten ten laste worden gelegd van de overtreder.

De exclusieve bestuurlijke geldboeten, laten de mogelijkheid tot niet-uitbetaling van toegekende steun of de terugvordering van de uitbetaalde steun, de intrekking van de eventuele erkenning en de terugbetaling van de kosten voor het onderzoek onverlet ».

B.1.2. Uit de bewoording van de prejudiciële vragen en de motivering van de verwijzingsbeslissing blijkt dat de prejudiciële vragen meer bepaald betrekking hebben op artikel 56, § 3, 1^o, van het decreet van 28 juni 2013. Die bepaling voorziet in een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 100 euro tot maximaal 250 000 euro voor inbreuken op het decreet van 28 juni 2013, de uitvoeringsbesluiten ervan of het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

B.2.1. Met de eerste prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 56, § 3, 1^o, van het decreet van 28 juni 2013 bestaanbaar is met de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, al dan niet in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, en meer bepaald met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in die bepalingen, in zoverre het niet verduidelijkt welke uitvoeringsbepalingen moeten worden nageleefd op straffe van een exclusieve bestuurlijke geldboete.

Met de tweede prejudiciële vraag wenst het verwijzende rechtscollege te vernemen of artikel 56, § 3, 1^o, van het decreet van 28 juni 2013 bestaanbaar is met het wettigheidsbeginsel in strafzaken vervat in artikel 14 van de Grondwet en artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien het zo wordt geïnterpreteerd dat het « een afdoende wettelijke basis vormt om een sanctie op te leggen met een strafkarakter ».

Gelet op hun samenhang onderzoekt het Hof de prejudiciële vragen samen.

B.2.2. Uit de motieven van de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Vlaamse Gewest op grond van artikel 56, § 3, 1^o, en § 4, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 aan de verzoekende partij voor het verwijzende rechtscollege bestuurlijke geldboetes heeft opgelegd

wegens inbreuken op de artikelen 6, § 1, 7, eerste lid en derde lid, 4°, 9, 1°, en 37, eerste lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 26 april 2013 «houdende vaststelling en organisatie van de indeling van geslachte runderen en van geslachte varkens ».

Het Hof beperkt bijgevolg het onderzoek van de prejudiciële vragen tot de situatie van een onderneming die op grond van artikel 56, § 3, 1°, en § 4, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 een boete opgelegd krijgt wegens inbreuken op de uitvoeringsbesluiten van datzelfde decreet.

B.3.1. Artikel 12, tweede lid, van de Grondwet bepaalt :

« Niemand kan worden vervolgd dan in de gevallen die de wet bepaalt en in de vorm die zij voorschrijft ».

Artikel 14 van de Grondwet bepaalt :

« Geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet ».

Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens bepaalt :

« Niemand kan worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten, dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin zal een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was ».

B.3.2. Door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om, enerzijds, te bepalen in welke gevallen strafvervolgning mogelijk is en, anderzijds, de wet aan te nemen krachtens welke een straf kan worden vastgelegd en toegepast, waarborgen de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet aan elke rechtsonderhorige dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen straf zal worden opgelegd dan krachtens regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken dat uit de voormelde grondwetsbepalingen voortvloeit, gaat bovendien uit van de idee dat de strafwet moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval, de op te lopen straf

kan kennen. Het vereist dat de wetgever in voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld en welke straffen in voorkomend geval kunnen worden opgelegd, 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.

Het wettigheidsbeginsel in strafzaken staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de wetten, de uiteenlopende situaties waarop zij van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die zij bestraffen.

Aan het vereiste dat een misdrijf duidelijk moet worden omschreven in de wet is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscollèges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.

Enkel bij het onderzoek van een specifieke strafbepaling is het mogelijk om, rekening houdend met de elementen eigen aan de misdrijven die zij wil bestraffen, te bepalen of de door de wetgever gehanteerde algemene bewoordingen zo vaag zijn dat ze het strafrechtelijk wettigheidsbeginsel zouden schenden.

B.3.3. Artikel 7, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens heeft een draagwijdte die analoog is aan die van de artikelen 12, tweede lid, en 14 van de Grondwet in zoverre het eveneens vereist dat elk strafbaar feit en elke straf bij een voldoende duidelijke, voorzienbare en toegankelijke norm moet worden bepaald. De door die bepalingen geboden waarborgen, die het inhoudelijke aspect van het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen en de straffen betreffen, vormen in die mate dan ook een onlosmakelijk geheel.

B.4.1. De exclusieve bestuurlijke geldboete waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, vormt geen straf in de zin van de artikelen 12 en 14 van de Grondwet. Het verwijzende rechtscollège heeft in zijn verwijzingsbeslissing evenwel geoordeeld dat de in de in het geding

zijnde bepaling bedoelde exclusieve bestuurlijke geldboetes strafsancties zijn in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens.

B.4.2. Een maatregel is een strafsanctie in de zin van artikel 6, lid 1, van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, indien hij volgens de internrechtelijke kwalificatie een strafrechtelijk karakter heeft of indien uit de aard van het strafbaar feit, namelijk de algemene draagwijdte en het preventieve en repressieve karakter van de bestraffing, blijkt dat het om een strafsanctie gaat, of nog, indien uit de aard en de ernst van de sanctie die de betrokkene ondergaat, blijkt dat hij een straffend en daardoor ontradend karakter heeft (EHRM, grote kamer, 15 november 2016, *A en B t. Noorwegen*, ECLI:CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 105-107; grote kamer, 10 februari 2009, *Zolotoukhine t. Rusland*, ECLI:CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §53; grote kamer, 23 november 2006, *Jussila t. Finland*, ECLI:CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, §§ 30-31).

Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens hanteert dezelfde criteria voor de toepassing van artikel 7 van het voormelde Verdrag (EHRM, 4 oktober 2016, *Žaja t. Kroatië*, ECLI:CE:ECHR:2016:1004JUD003746209, § 86; beslissing, 9 juni 2016, *Société Oxygène Plus t. Frankrijk*, ECLI:CE:ECHR:2016:0517DEC007695911, § 43; 15 mei 2008, *Nadtochiy t. Oekraïne*, ECLI:CE:ECHR:2008:0515JUD000746003, § 32; beslissing, 24 november 1998, *Brown t. Verenigd Koninkrijk*, ECLI:CE:ECHR:1998:1124DEC003864497).

B.4.3. De in het geding zijnde bepaling voorziet in een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 100 euro tot maximaal 250 000 euro voor inbreuken op het decreet van 28 juni 2013, de uitvoeringsbesluiten ervan en het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Die geldboete beoogt de voormelde inbreuken te voorkomen en te bestraffen. De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot het decreet van 28 juni 2013 heeft geleid, vermeldt in dat verband :

« Deze keuze is ingegeven door verschillende motieven :

1° er wordt gestreefd naar een moderner en efficiënter handhavingsbeleid. De keuze voor de exclusieve geldboete die door de leidend ambtenaren van de entiteiten van het beleidsdomein Landbouw en Visserij opgelegd zal worden, moet ervoor zorgen dat gelijkaardige misdrijven op gelijke manier bestraft worden, onafhankelijk van waar deze gepleegd werden. Deze garantie is er in het huidige stelsel niet gelet op de afhankelijkheid van de parketten en rechtscolleges;

[...]

De keuze voor exclusief bestuurlijke geldboetes wekt de indruk minder afschrikwekkend te zijn dan de vroeger voorziene gevangenisstraffen en strafrechtelijke geldboetes. Het tegendeel is echter waar. Momenteel worden immers nagenoeg nooit gevangenisstraffen, noch geldboetes uitgesproken ten aanzien van landbouwers voor een schending van bepalingen die behoren tot het gewestelijke landbouwbeleid. Het getuigt niet van goed bestuur te voorzien in straffen die *de facto* nooit opgelegd of uitgevoerd zullen of kunnen worden. De exclusief bestuurlijke geldboetes die in het ontwerp zijn voorzien, zijn voldoende afschrikwekkend door te voorzien in maxima en minima die voldoende hoog zijn » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2012-2013, nr. 1978/1, pp. 38-39).

De exclusieve bestuurlijke geldboete waarin de in het geding zijnde bepaling voorziet, heeft aldus een overwegend preventief en repressief karakter en is een strafrechtelijke sanctie in de zin van de artikelen 6 en 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Artikel 56, § 3, 1^o, van het decreet van 28 juni 2013 moet bijgevolg bestaanbaar zijn met dat inhoudelijk aspect van het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen en de straffen.

B.5.1. Krachtens artikel 56, § 3, 1^o, van het decreet van 28 juni 2013 kan een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 100 euro tot maximaal 250 000 euro worden opgelegd voor inbreuken op « de uitvoeringsbesluiten ervan ». Daarmee verwijst de bepaling naar de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 juni 2013. Uitvoeringsbesluiten van andere decreten worden niet geïnviseerd door de in het geding zijnde bepaling.

Hoewel de in het geding zijnde bepaling de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 juni 2013 niet *nominatim* vermeldt, volgt daaruit niet dat de bepaling onvoldoende nauwkeurig en concreet is voor de rechtzoekende. Van de rechtzoekende mag worden verwacht dat hij de uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 juni 2013 kan identificeren. In de aanhef van een uitvoeringsbesluit wordt immers de rechtsgrond van het besluit aangegeven. Te dezen geldt dat bovendien des te meer daar het decreet van 28 juni 2013 betrekking heeft op een specifieke sector, namelijk de sector van de landbouw en de visserij, en hoofdzakelijk gericht is tot personen die actief zijn in die sector. Het feit dat het decreet van 28 juni 2013 een groot aantal uitvoeringsbesluiten telt, doet aan het voorgaande ook geen afbreuk.

B.5.2. Voorts is een strafbaarstelling « bij verwijzing » ook op zichzelf niet onbestaanbaar met het materieel wettigheidsbeginsel in strafzaken. Het gebruik van die techniek houdt wel in dat de norm waarnaar verwezen wordt eveneens moet zijn opgesteld in voldoende nauwkeurige,

duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen. Aangezien te dezen wordt verwezen naar uitvoeringsbesluiten van het decreet van 28 juni 2013 staat het aan de bevoegde rechter om dat te beoordelen.

B.6. Het Hof dient vervolgens nog na te gaan of de marge tussen de bovengrens en de benedengrens van de bestuurlijke geldboetes die de decreetgever ten aanzien van de inbreuken in aanmerking heeft genomen dermate ruim is dat zij het beginsel van de wettigheid van de straf zou schenden. Het Hof dient daarbij rekening te houden met de specifieke kenmerken van de inbreuken waarmee die bestuurlijke geldboetes verbonden zijn.

B.7.1. Artikel 56, § 3, 1^o, van het decreet van 28 juni 2013, in de versie zoals van toepassing voor het verwijzende rechtscollege, voorziet in een bestuurlijke geldboete van minimaal 100 euro tot maximaal 250 000 euro per inbreuk op het decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan of het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Bij samenloop van verschillende inbreuken worden de bedragen van de exclusieve bestuurlijke geldboetes krachtens artikel 56, § 4, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 samengevoegd, zij het dat het samengevoegde bedrag niet hoger mag zijn dan het dubbel van het maximumbedrag.

B.7.2. De bovengrens van 250 000 euro is opgenomen in de in het geding zijnde bepaling sinds de wijziging ervan door artikel 131 van het Vlaamse decreet van 26 april 2019 « houdende diverse bepalingen inzake omgeving, natuur en landbouw » (hierna : het decreet van 26 april 2019). Vóór die wijziging bedroeg het maximum 15 000 euro.

Die verhoging van de maximale boete wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat tot het decreet van 26 april 2019 heeft geleid, als volgt verantwoord :

« Het voorziene maximum bedrag voor de op te leggen administratieve geldboetes is onvoldoende hoog om een afschrikwekkend effect te hebben op hardleerse overtreeders.

Om die reden wordt ervoor gekozen het mogelijke maximumbedrag voor inbreuken zoals omschreven in § 3, te verhogen naar 250.000 euro. Dit hoge maximumbedrag is vooral gericht op het effectief kunnen straffen van grote bedrijven die stelselmatig dezelfde inbreuken blijven begaan » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2018-2019, nr. 1875/1, p. 81).

In antwoord op het advies van de Raad van State vermeldt diezelfde memorie van toelichting bovendien :

« De Raad van State stelde hier in haar advies dat een trapsgewijze vaststelling van de sancties in het licht van de ernst van de inbreuk aangewezen is.

Het is niet aangewezen de uitsplitsing naar ernst van de inbreuk in het decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid zelf in te schrijven, daar de materies waar dit decreet op wordt toegepast zeer divers zijn en de verschillende inbreuken niet apart in het decreet bepaald werden, doch wel in de diverse besluiten. De diversificatie en het verenigen van deze vork gebeurt dus eveneens via die uitvoeringsbesluiten.

In praktijk wordt bovendien wel degelijk rekening gehouden met de ernst van de inbreuk bij het vastleggen van de hoogte van de bestuurlijke geldboete. Binnen elke materie wordt gebruik gemaakt van een opsplitsing naar ernst, gaande van lichte tot zware inbreuk. Deze vorken zijn telkens aangepast aan de aangelegenheid waarbinnen ze worden toegepast en elke gelijke inbreuk wordt op dezelfde wijze behandeld. De beoordeling van deze ernst wordt altijd duidelijk in het boetebesluit vermeld en beargumenteerd.

Zodoende wordt elk soort inbreuk telkens op dezelfde wijze behandeld en bestraft en is er in de praktijk dus weldegelijk sprake van een wettelijkheid van de straffen » (*ibid.*, p. 25).

B.7.3. Krachtens artikel 56, § 1, 1^o, van het decreet van 28 juni 2013 zijn de bovengrens en de benedengrens van de exclusieve bestuurlijke geldboete evenwel lager indien het een inbreuk op administratieve verplichtingen betreft. In dat geval bedraagt de boete minimaal 25 euro en maximaal 1 000 euro.

B.8.1. De beoordeling van de ernst van een inbreuk en van de strengheid waarmee de inbreuk kan worden bestraft, behoort tot de beoordelingsbevoegdheid van de bevoegde wetgever. Hij kan bijzonder zware sancties opleggen in aangelegenheden waar de inbreuken ernstig afbreuk kunnen doen aan de grondrechten van de individuen en aan de belangen van de gemeenschap. Derhalve komt het de bevoegde wetgever toe de grenzen en de bedragen vast te leggen waarbinnen de beoordelingsbevoegdheid van de rechter en die van de administratie moeten worden uitgeoefend. Het Hof zou een dergelijk systeem slechts kunnen afkeuren indien het kennelijk onredelijk zou zijn.

B.8.2. De decreetgever heeft te dezen in een aanzienlijke marge voorzien tussen de bovengrens en de benedengrens van de boete aangezien de in het geding zijnde bepaling van toepassing is op een groot aantal inbreuken die niet steeds dezelfde ernst hebben, en hij het

afschrikwekkend effect van de boetes wil verzekeren. Er kan worden aangenomen dat de grote diversiteit van situaties waarop de exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden toegepast, zoals vermeld in de in B.7.2 weergegeven parlementaire voorbereiding, de decreetgever ertoe kan brengen de administratie een ruime waaier van sancties ter beschikking te stellen.

Die aanzienlijke marge maakt de in het geding zijnde exclusieve bestuurlijke geldboete niet onvoldoende voorzienbaar. Vooreerst geldt de in het geding zijnde marge niet in geval van een inbreuk op een administratieve verplichting. Zoals in B.7.3 is vermeld, heeft de decreetgever voor dergelijke inbreuken in een lagere bovengrens en benedengrens voorzien. Daarnaast moet in rekening worden gebracht dat de in het geding zijnde exclusieve bestuurlijke geldboete een sanctie is voor inbreuken op bepalingen die betrekking hebben op een specifieke sector, namelijk de sector van de landbouw en de visserij. Van personen die actief zijn in die sector mag worden verwacht dat zij de specifieke regelgeving kennen en derhalve met voldoende nauwkeurigheid de ernst van de inbreuk die zij plegen en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstellen, kunnen beoordelen.

Daarenboven is de administratie in ieder geval ertoe gehouden om het evenredigheidsbeginsel te eerbiedigen en er derhalve over te waken dat zij een boete oplegt die evenredig is aan de ernst van de inbreuk. In dat opzicht moet het bedrag van de exclusieve bestuurlijke geldboete hoe dan ook steeds worden gemotiveerd door de administratie en staat er tegen de beslissing een jurisdictioneel beroep met volle rechtsmacht open.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 56, § 3, 1°, van het Vlaamse decreet van 28 juni 2013 « betreffende het landbouw- en visserijbeleid » schendt niet de artikelen 12 en 14 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens, in zoverre het een boete bepaalt wegens inbreuken op de uitvoeringsbesluiten van dat decreet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 11 april 2024.

De griffier,

De voorzitter,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen