



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 76.511/1
van 19 juni 2024

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993’

Op 17 mei 2024 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Minister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 13 juni 2024. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Brecht STEEN en Annelies D’ESPALLIER, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Ilse ANNÉ, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 19 juni 2024.

*

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.

*

VOORAFGAANDE OPMERKING

2. Rekening houdend met het ogenblik waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de regering op het feit dat de verkiezingen van 9 juni 2024 tot gevolg hebben dat de regering sedert die datum en totdat een nieuwe regering is verkozen, niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling Wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens die de regering in aanmerking kan nemen als ze te oordelen heeft of het vaststellen of het wijzigen van verordeningen noodzakelijk is.

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

3. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om, wat het Vlaamse Gewest betreft, uitvoering te geven aan diverse bepalingen van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ‘betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993’ (hierna: het samenwerkingsakkoord).

4.1. Het ontworpen besluit vindt in beginsel rechtsgrond in de bepalingen van het samenwerkingsakkoord die worden vermeld in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef. Voor bepaalde onderdelen van het ontwerp dient als rechtsgrond bijkomend een beroep te worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid die de Vlaamse Regering put uit het eveneens in de aanhef vermelde artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’, gelezen in samenhang met sommige bepalingen van het samenwerkingsakkoord.¹

In dat verband dient wel nog het volgende te worden opgemerkt.

4.2. Anders dan wat in de rechtsgrondentabel het geval is, wordt in de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef van het ontwerp geen melding gemaakt van artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord. Volgens de betrokken tabel zou de laatstgenoemde bepaling van het samenwerkingsakkoord rechtsgrond bieden voor artikel 15 van het ontwerp, waarin wordt bepaald

¹ Voor het onderzoek van de rechtsgrond heeft de afdeling Wetgeving nuttig gebruik kunnen maken van de rechtsgrondentabel die haar door de gemachtigde werd bezorgd.

dat, als de DCSG² aanvullende inlichtingen vraagt over een ontdekte divergentie in verband met de invoer of de uitvoer van bepaalde chemische stoffen naar of vanuit het Vlaamse Gewest, de betrokkene alle nuttige informatie bezorgt binnen de in die bepaling omschreven termijn.

De gemachtigde verstrekke de volgende bijkomende toelichting omtrent de wijze waarop artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord de ontworpen regeling tot rechtsgrond strekt:

“Dat art. 3, §1 van het samenwerkingsakkoord stelt o.a. dat de Nationale Autoriteit de gegevens compileert vereist voor de Overeenkomst, overgemaakt door de bevoegde autoriteiten met het oog op het tijdig overmaken ervan aan de Organisatie. De bevoegde autoriteiten zijn hier in casu de Gewesten, gelet op §5, a) van datzelfde artikel. Artikel 12 van het Samenwerkingsakkoord bevestigt nogmaals de verantwoordelijkheid van de Gewesten in die zin, naast het feit dat de artikelen 8, §2, 9, §1, 10 en 11, §2 bepalen dat exploitanten deze gegevens aan de Gewesten moeten bezorgen. De Organisatie van het verbod op Chemische Wapens communiceert met de Nationale Autoriteit. Als dus de Organisatie van het verbod op Chemische Wapens een divergentie opmerkt tussen de gerapporteerde hoeveelheid van een bepaalde chemische stof, door de aangiftes te vergelijken tussen het land van invoer en het land van uitvoer, communiceert ze dit naar de Nationale Autoriteit en is het daarna logisch dat het Gewest, dat verantwoordelijk is voor het verzamelen van die gegevens, de exploitant om opheldering vraagt. Een soortgelijk artikel werd overigens opgenomen in het Waals besluit (art. 24).”

Mede rekening houdend met de door de gemachtigde verstrekke toelichting kan worden aangenomen dat als rechtsgrond voor artikel 15 van het ontwerp beroep kan worden gedaan op de reeds vermelde algemene uitvoeringsbevoegdheid van de Vlaamse Regering, gelezen in samenhang met het bepaalde in artikel 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord.

4.3. Artikel 16 van het ontwerp luidt:

“De DCSG garandeert de geheimhouding van de bezorgde informatie en stuurt die informatie uitsluitend naar de Nationale Autoriteit, vermeld in artikel 2, 12°, en 3, § 1, van het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007.”

Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, gelezen in samenhang met artikel 20, § 2, van het samenwerkingsakkoord, dat eenieder ertoe verplicht om de informatie en de gegevens die hij in vertrouwen verkrijgt van de betrokken Belgische inrichtingen vertrouwelijk en zorgvuldig te bewaren.

4.4. Artikel 17 van het ontwerp bevat een regeling met betrekking tot het verwerken van persoonsgegevens.

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 wettigheidsbeginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig

² Zijnde de Dienst Controle Strategische Goederen binnen het Departement Kanselarij en Buitenlandse Zaken (artikel 1, 2° en 3°, van het ontwerp).

is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de wetgever zijn vastgesteld.³

Bijgevolg moeten de “essentiële elementen” van de verwerking van persoonsgegevens in de wetgevende norm zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de afdeling Wetgeving en het Grondwettelijk Hof 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 categorie van personen die toegang hebben tot de verwerkte gegevens; en 5°) de maximumtermijn voor het bewaren van de gegevens.⁴

In artikel 17 van het ontwerp worden de categorieën van persoonsgegevens opgesomd die de DCSG dient te verwerken bij de behandeling van de beoogde ontheffingen en aangiftes (§ 1, eerste lid), wordt de met de verwerking na te streven doelstelling omschreven (§ 1, tweede lid), wordt de DCSG als verwerkingsverantwoordelijke aangeduid (§ 2), en wordt het bewaren van de betrokken persoonsgegevens geregeld (§ 3). Diverse onderdelen van artikel 17 van het ontwerp hebben derhalve betrekking op elementen die als essentieel worden beschouwd voor de gegevensverwerking en die zaak zijn van de bevoegde wetgever.

Vastgesteld dient te worden dat het samenwerkingsakkoord geen regeling bevat met betrekking tot de voornoemde essentiële elementen,⁵ noch dat in dat verband beroep kan worden gedaan op enige andere, door de decreetgever vooraf uitgewerkte regeling of toelaatbare machtiging aan de Vlaamse Regering om de door de decreetgever vastgestelde essentiële elementen verder ten uitvoer te leggen.⁶ Hieruit volgt dat artikel 17 van het ontwerp in de huidige

³ 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.

⁴ 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.

⁵ De gemachtigde bevestigde dit in de volgende bewoordingen: “Het besluit geeft uitvoering aan een samenwerkingsakkoord dat op zijn beurt uitvoering geeft aan een verdrag. Er is dus geen decreet. Op het moment van het samenwerkingsakkoord (2 maart 2007) was de AVG nog niet van kracht. Het samenwerkingsakkoord bevat [dan] ook geen bepalingen mbt de essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens. Om toch gevolg te geven aan de AVG, leek het opportuun deze essentiële elementen van de verwerking van persoonsgegevens in dit besluit te regelen.”

⁶ Het gegeven dat, wat het bewaren van de betrokken persoonsgegevens betreft, in artikel 17, § 3, van het ontwerp wordt gerefereerd aan “de selectieregels, opgemaakt ter uitvoering van artikel III.79 tot en met III.89 van het Bestuursdecreet van 7 december 2018” doet geen afbreuk aan die vaststelling. Uit deze artikelen valt immers enkel af te leiden dat de regels voor het beheer en de bewaring van bestuursdocumenten moeten worden vastgelegd in “beheersregels” (artikel III.81, § 2, eerste lid, van het Bestuursdecreet) en dat voor elke categorie van bestuursdocumenten een “selectieregel” moet worden opgemaakt, welke een gemotiveerde bewaartermijn moet bevatten (artikel III.87, § 1, eerste lid, 2°, van het Bestuursdecreet). Er is in de betrokken artikelen van het Bestuursdecreet evenwel geen bewaartermijn opgenomen zodat eruit geen argument kan worden gepuurd om af te stappen van het vereiste dat de decreetgever in het voorliggende geval nog in een regeling zal moeten voorzien met betrekking tot de maximumtermijn voor het bewaren van de persoonsgegevens (zie bijv. ook adv.RvS 71.656/1 van 29 juni 2022 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 10 november 2022 ‘tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Opgroeien regie en het decreet van 7 juli 2017 tot oprichting van een publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap Vlaams Agentschap voor de Uitbetaling van Toelagen in het kader van het Gezinsbeleid, tot vaststelling van vergunningsnormen voor private uitbetalingsactoren en tot wijziging van het decreet van 30 april 2004 betreffende de

stand van de decreetgeving de noodzakelijke rechtsgrond ontbeert en niet in het ontwerp kan worden behouden.

4.5. In de rubriek “Rechtsgronden” van de aanhef van het ontwerp, wordt melding gemaakt van artikel 24, § 1, van het samenwerkingsakkoord. Deze bepaling strekt de ontworpen regeling evenwel niet tot rechtsgrond aangezien erin uitsluitend wordt bepaald dat wordt gestraft met een gevangenisstraf van acht dagen tot één maand en een geldboete van 3 euro tot 125 euro of één van die straffen alleen, hij die een inbreuk begaat op de bepalingen die worden opgesomd in de betrokken paragraaf.

4.6. Artikel 20 van het ontwerp strekt ertoe om een vijfde lid toe te voegen aan artikel 1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 ‘betreffende de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren’.

Deze bepaling vindt rechtsgrond in artikel 2, eerste lid, van het decreet van 22 februari 1995 ‘tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren’. Deze bepaling draagt de Vlaamse Regering op de personeelsleden van de Vlaamse Belastingdienst aan te stellen en hen te belasten met het invorderen van onbetwiste en opeisbare niet-fiscale schuldvorderingen, met het invorderen van administratieve geldboeten en met het invorderen van toebehoren in de door haar aan te duiden gewestelijke aangelegenheden.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

5. De rubriek “Rechtsgronden”, in de aanhef van het ontwerp, dient uitsluitend verwijzingen te bevatten naar normatieve teksten die het ontworpen besluit tot rechtsgrond strekken. Het “verdrag tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993” biedt geen rechtsgrond en de verwijzing ernaar heeft niet haar plaats in de voornoemde rubriek. Indien de stellers van het ontwerp wensen te verwijzen naar dat verdrag kunnen zij dat het best doen door een vermelding van dat verdrag op te nemen in de rubriek “Juridisch kader”.⁷

oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap met rechtspersoonlijkheid Kind en Gezin’, *Parl.St.* Vl.Parl. 2021-22, nr. 1388/1, opmerking 4).

⁷ Er wordt in de rubriek “Juridisch kader” nu wel reeds verwezen naar het decreet van 24 oktober 1996 dat het betrokken verdrag heeft goedgekeurd.

6. Rekening houdend met de voorgaande opmerking en met hetgeen met betrekking tot de rechtsgrond wordt vermeld onder de randnummers 4.2, 4.3, 4.5. en 4.6, passe men de rubriek “Rechtsgronden” aan als volgt:

“Dit besluit is gebaseerd op:

- de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen, artikel 20, gewijzigd bij de bijzondere wet van 16 juli 1993;
- het decreet van 22 februari 1995 tot regeling van de invordering van niet-fiscale schuldvorderingen voor het Vlaamse Gewest en de instellingen die eronder ressorteren, artikel 2, eerste lid, gewijzigd bij de decreten van 16 juni 2006 en 8 december 2017;
- het samenwerkingsakkoord van 2 maart 2007 tussen de Federale Staat, het Vlaams Gewest, het Waals Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest betreffende de uitvoering van de overeenkomst tot verbod van de ontwikkeling, de productie, de aanleg van voorraden en het gebruik van chemische wapens en inzake de vernietiging van deze wapens, gedaan te Parijs op 13 januari 1993, artikelen 3, § 1, en 6, § 3, artikel 7, § 2, vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 17 december 2015, artikel 8, § 2, artikel 9, gewijzigd bij het samenwerkingsakkoord van 17 december 2015, artikelen 10, 11, 14, § 2, 15, § 2, en 20, § 2, en artikel 24, § 2, vervangen bij het samenwerkingsakkoord van 17 december 2015.”

Artikel 4

7. Zoals door de gemachtigde werd bevestigd, strekt artikel 4 van het ontwerp ertoe om uitvoering te geven aan artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord. De gemachtigde wees er in dat verband nog op dat “[i]n de nota aan de Vlaamse Regering, met name bij de toelichting bij de artikelen 4 en 5 (...) het volgende [is] opgenomen: “Het samenwerkingsakkoord voorziet, in overeenstemming met afdeling VI, § 11 van de verificatiebijlage bij het Verdrag, in de mogelijkheid voor inrichtingen om een uitzondering op dit principieel verbod aan te vragen, wanneer de productie uitsluitend voor onderzoeksdoeleinden, dan wel medische of farmaceutische doeleinden plaatsvindt”. Vraag is of duidelijkheidshalve in artikel 4 van het ontwerp niet het best uitdrukkelijk wordt gerefereerd aan het specifieke geval waarin de ontworpen ontheffingsprocedure zal kunnen worden doorlopen.”⁸

8. In artikel 4, eerste lid, van het ontwerp, wordt melding gemaakt van het “in bezit houden” van de beoogde chemische stoffen. Artikel 5, § 2, 1°, van het ontwerp, heeft het evenwel over het “in bewaring houden” van de betrokken chemische stoffen. Indien het de bedoeling is om

⁸ Daartoe zou bijv. kunnen worden verwezen naar artikel 6, § 3, van het samenwerkingsakkoord, waarin melding wordt gemaakt van ontheffingen die worden verleend “aan inrichtingen waar dit uitsluitend gebeurt voor onderzoeksdoeleinden of medische of farmaceutische doeleinden, met uitzondering van inrichtingen behorende tot defensie, zoals voorzien in de Verificatiebijlage, deel VI, C, § 11 van de Overeenkomst”.

inhoudelijk identieke begrippen te omschrijven, dient uiteraard te worden geopteerd voor een eenvormige terminologie.

Artikel 12

9. Artikel 12, derde lid, van het ontwerp, dient allicht aan te vangen met de woorden “Het eerste en het tweede lid zijn niet van toepassing ...”. Nu wordt immers melding gemaakt van “[p]aragraaf 1 en 2” alhoewel artikel 12 van het ontwerp niet in paragrafen is ingedeeld.

Artikel 17

10. Onder randnummer 4.4 werd geconcludeerd dat artikel 17 van het ontwerp in de huidige stand van de decreetgeving de noodzakelijke rechtsgrond ontbeert en niet in het ontwerp kan worden behouden. Als artikel 17 komt te vervallen, zullen niet enkel de nummering van de daarop volgende bepalingen van het ontwerp en de nummering van de hoofdstukken, maar ook sommige interne verwijzingen, zoals die in het ontworpen artikel 1, vijfde lid, van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 1995 (artikel 20 van het ontwerp), moeten worden aangepast.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Ilse ANNÉ

Marnix VAN DAMME