



# RAAD VAN STATE

## afdeling Wetgeving

advies 72.284/1  
van 3 november 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet 'Iedereen verdient vakantie' van 29 juni 2018’

Op 4 oktober 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot uitvoering van het decreet 'Iedereen verdient vakantie' van 29 juni 2018’.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 27 oktober 2022. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Chantal BAMPS en Inge VOS, staatsraden, Johan PUT, assessor, en Wim GEURTS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Tim CORTHAUT, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 3 november 2022.

\*

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

### STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt tot uitvoering van het decreet 'Iedereen verdient vakantie' van 29 juni 2018.

Hoofdstuk 1 van het ontwerp bevat definities en een citeeropschrift. Hoofdstuk 2 bevat bepalingen met betrekking tot het Charter en het beeldmerk, die in de bijlagen worden uitgewerkt. Hoofdstuk 3 regelt de erkenning (afdeling 1) en de subsidiëring (afdeling 2) van de sociaal-toeristische organisaties. Hoofdstuk 4 doet hetzelfde voor de bemiddelingskantoren voor sociaal toerisme. Hoofdstuk 5 regelt de aanvraag, toewijzing en aanwending van projectsubsidies. Hoofdstuk 6 heeft betrekking op de controle op de aanwending van de subsidies en het vermijden van belangenvermenging. Hoofdstuk 7 bevat een overgangsregeling voor al actieve sociaal-toeristische organisaties (artikel 49) en regelt de inwerkingtreding van dit besluit, van het decreet 'Iedereen verdient vakantie' van 29 juni 2018, en het decreet van 1 juli 2022 'tot wijziging van het decreet 'Iedereen verdient vakantie' van 29 juni 2018'.

3.1. Voor het ontwerp wordt in de eerste plaats rechtsgrond gezocht in de artikelen 7 tot 13, 18 en 20 van het decreet 'Iedereen verdient vakantie' van 29 juni 2018, zoals gewijzigd bij decreet van 29 juni 2022 (lees: 1 juli 2022). Daarnaast wordt ook een beroep gedaan op artikel 20 van het decreet van 29 juni 2022 (lees: 1 juli 2022) 'tot wijziging van het decreet 'Iedereen verdient vakantie' van 29 juni 2018'.

Het ontwerp vindt rechtsgrond in die bepalingen onder voorbehoud van wat volgt.

3.2. Vooreerst valt op te merken dat die bepalingen nog niet in werking zijn getreden. Hieraan wordt echter tegemoetgekomen door artikel 50 van het ontwerp, dat zelf rechtsgrond vindt in artikel 20 van het decreet van 29 juni 2018, wat het basisdecreet betreft, en artikel 20 van het decreet van 1 juli 2022, wat de wijzigingsbepalingen betreft. Aangezien artikel 50, eerste lid, bepaalt dat onder meer de artikelen 11 en 18 van het decreet van 29 juni 2018 pas in werking treden op 1 januari 2024, wordt ook de inwerkingtreding van de artikelen 13 tot en met 24 en 49 van het ontwerp, die in die decreetbepalingen rechtsgrond vinden, terecht uitgesteld tot 1 januari 2024 (artikel 50, derde lid, van het ontwerp).

3.3. Wat artikel 8 van het ontwerp betreft moet bijkomend een beroep worden gedaan op artikel 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen' voor de bepalingen die betrekking hebben op de stuurgroep 'iedereen verdient vakantie'. Die bepaling moet dus aan de aanhef worden toegevoegd.

3.4. Artikel 9 van het ontwerp strekt tot invoering van diverse bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Krachtens artikel 22 van de Grondwet geldt evenwel voor elke verwerking van persoonsgegevens en, meer in het algemeen, voor elke schending van 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.<sup>1</sup>

Bijgevolg moeten de ‘essentiële elementen’ van de verwerking van persoonsgegevens in het decreet zelf worden vastgelegd. In dat verband zijn de Raad van State, 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.<sup>2</sup>

Hoewel artikel 9, § 2, van het decreet van 29 juni 2018 in beginsel rechtsgrond kan bieden voor de regeling inzake de verwerking van persoonsgegevens vervat in artikel 9 van het ontwerp, is dat niet het geval voor artikel 9, § 2, derde lid, 3°, van het ontwerp dat bepaalt dat iedereen toegang heeft tot de gegevens die opgeslagen zijn in het publiek toegankelijke platform.

Om dezelfde reden moet een voorbehoud worden gemaakt bij artikel 9, § 3, van het ontwerp. De eerste zin daarvan is overbodig, gelet op artikel 9, § 2, eerste lid, tweede zin, van het decreet van 29 juni 2018. Er is bovendien geen rechtsgrond voorhanden voor het sluiten van de verwerkingsovereenkomsten. Een beroep op de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt op grond van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is gelet op het formeel legaliteitsbeginsel vervat in artikel 22 van de Grondwet evenmin mogelijk.

Ten slotte moet om diezelfde reden ook een voorbehoud worden gemaakt bij de regeling van de bewaartermijnen in artikel 9, § 4, van het ontwerp.

3.5. Er moet voorts ook een voorbehoud worden gemaakt bij artikel 12, § 2, 3°, van het ontwerp dat bepaalt dat als een erkende sociaal-toeristische organisatie conform artikel 7, tweede lid (lees: artikel 6, tweede lid) van het netwerk ‘Iedereen verdient vakantie’ wordt uitgesloten, het verlies van erkenning automatisch gebeurt. Artikel 10, tweede lid, van het decreet van 29 juni 2018 voorziet immers in een rechtsgrond voor de intrekking of schorsing van de erkenning van de

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 en GwH 22 september 2022, nr. 110/2022, B.11.2.

sociaal-toeristische organisaties, maar niet voor het verlies van de erkenning van rechtswege. Die ontworpen bepaling kan bijgevolg slechts worden begrepen in de zin dat er steeds nog een formele intrekkingsbeslissing moet volgen. De laatste zin van artikel 12, § 2, 3°, van het ontwerp moet bijgevolg worden weggelaten.

Deze opmerking geldt op overeenkomstige wijze voor artikel 28, § 2, 3°, van het ontwerp.

3.6. Voor artikel 19 van het ontwerp kan rechtsgrond worden gevonden in de algemene uitvoeringsbevoegdheid waarover de Vlaamse Regering beschikt, in samenhang met artikel 11, vierde lid, van het decreet van 29 juni 2018. Bijgevolg moet de vermelding van artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 aan de aanhef worden toegevoegd.

3.7. Voor artikel 27 van het ontwerp moet eveneens een beroep worden gedaan op de algemene uitvoeringsbevoegdheid, in samenhang met artikel 15 van het decreet van 29 juni 2018. De verplichtingen met betrekking tot de netwerkmomenten vermeld in artikel 27, §§ 2 en 3, van het ontwerp kunnen worden beschouwd als de nadere uitwerking van de erkenningsvoorwaarde van artikel 12, eerste lid, 6°, van het decreet van 29 juni 2018, die de Vlaamse Regering kan vaststellen overeenkomstig artikel 12, derde lid, van dat decreet.

3.8. Als bijkomende rechtsgrond voor artikel 45 verwijst de gemachtigde ook naar artikel 11, eerste lid, 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’. Die bepaling biedt echter geen rechtsgrond. Weliswaar zou kunnen worden aangenomen dat een verwijzing naar voormelde bepaling van aard is om het juridische kader te schetsen met betrekking tot de controle op de aanwending van de subsidies en dat de stellers van het ontwerp hiermee op dat punt een beter begrip van de ontworpen regeling willen in de hand werken. In dat geval verdient het evenwel aanbeveling om de verwijzing naar artikel 11, eerste lid, van de wet van 16 mei 2003 te integreren in een aparte rubriek in de aanhef, “Juridisch kader”, die kan worden ingevoegd na de rubriek “Vormvereisten”.<sup>3</sup> Hetzelfde geldt voor het beroep dat de gemachtigde doet op artikel 13 van die wet en de Vlaamse Codex Overheidsfinanciën van 29 maart 2019.

## VORMVEREISTEN

4. Zoals hiervoor reeds werd vastgesteld, bevat artikel 9 van het ontwerp bepalingen die de verwerking van persoonsgegevens regelen.

Bij de adviesaanvraag is advies nr. 2022/080 gevoegd dat de Vlaamse toezichtcommissie voor de verwerking van persoonsgegevens op 6 september 2022 over het ontwerp heeft uitgebracht. Zoals de Raad van State, afdeling Wetgeving, reeds in tal van adviezen heeft opgemerkt, dient met betrekking tot die bepalingen niet enkel het advies te worden ingewonnen van de Vlaamse toezichtcommissie, maar ook het advies van de (federale)

---

<sup>3</sup> Omzendbrief VR 2019/4 van 25 oktober 2019 ‘betreffende de Wetgevingstechniek’, aanbevelingen 85 en 86.

Gegevensbeschermingsautoriteit bedoeld in de wet van 3 december 2017 ‘tot oprichting van de Gegevensbeschermingsautoriteit’. Het is immers die autoriteit die belast is met het toezicht op de naleving van de ‘algemene’ regels inzake de verwerking van persoonsgegevens, met inbegrip van de algemene regels die de federale overheid ter uitvoering van de algemene verordening gegevensbescherming<sup>4</sup> heeft vastgesteld. Daaronder valt ook de bevoegdheid om, wat die regels betreft, advies te geven teneinde te voldoen aan de adviesverplichting waarin artikel 36, lid 4, van de algemene verordening gegevensbescherming, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet.<sup>5</sup>

De conclusie is dan ook dat het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit alsnog moet worden ingewonnen vooraleer het ontwerp doorgang kan vinden.

## ONDERZOEK VAN DE TEKST

### Aanhef

5. De aanhef dient in overeenstemming te worden gebracht met hetgeen hiervoor werd uiteengezet over de rechtsgrond. Ook de datum van het wijzigingsdecreet dient te worden gecorrigeerd (1 juli 2022 in de plaats van 29 juni 2022).

### Artikel 12

6. Anders dan het geval is in artikel 11 van het ontwerp wat betreft de beslissing tot toekenning of weigering van de erkenning, wordt in artikel 12 van het ontwerp, dat betrekking heeft op de beslissing tot schorsing of intrekking van de erkenning, de wijze van kennisgeving ervan niet geregeld. Deze opmerking geldt eveneens voor artikel 28 van het ontwerp. Daarom wordt de stellers van het ontwerp ter overweging gegeven om in een algemene regeling inzake de wijze van kennisgeving van deze beslissingen door Toerisme Vlaanderen te voorzien.

7. In artikel 12, § 2, 3°, moet de verwijzing naar “artikel 7, tweede lid” worden vervangen door “artikel 6, tweede lid”.

### Artikel 15

8. Artikel 15 van het ontwerp bevat tweemaal een paragraaf 3. De laatste drie paragrafen moeten bijgevolg worden vernummerd.

---

<sup>4</sup> 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)’.

<sup>5</sup> Adv.RvS 61.267/2/AV van 27 juni 2017 over het voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 3 december 2017, *Parl.St.* Kamer 2016-17, nr. 54-2648/001, 106-115 (opmerkingen 1 tot 6) en 117 (opmerking 3).

Artikel 17

9. Artikel 17 van het ontwerp bepaalt dat Toerisme Vlaanderen met de sociaal toeristische organisatie een overeenkomst sluit waarin onder meer de voorwaarden voor de toekenning en besteding van de enveloppesubsidie en de wijze van betaling worden gespecificeerd.

Deze bepaling kan niet worden begrepen in de zin dat het sluiten van dergelijke overeenkomst kan leiden tot de vaststelling van bijkomende subsidievoorwaarden.

Artikel 50

10. In de inwerkingtredebepaling dient de datum van het wijzigingsdecreet (1 juli 2022) nog te worden ingevuld.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Wim GEURTS

Marnix VAN DAMME