



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 52.313/3
van 20 november 2012

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende de
invoering van een puntensysteem voor ernstige inbreuken in de
zeevervisserij'

Op 30 oktober 2012 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Economie, Buitenlands Beleid, Landbouw en Plattelandsbeleid verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende de invoering van een puntensysteem voor ernstige inbreuken in de zeevisserij’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 20 november 2012. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jan Smets en Bruno SEUTIN, staatsraden, Jan VELAERS en Johan PUT, assessoren, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 november 2012.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Verordening (EG) nr. 1224/2009¹ van de Raad van 20 november 2009 bevat een regeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen. Artikel 92 van die verordening houdt een puntensysteem in voor ernstige inbreuken zoals bedoeld in artikel 42, lid 1, onder a), van verordening (EG) nr. 1005/2008², op basis waarvan de houder van een visvergunning of de kapitein van een vaartuig kan worden gesanctioneerd. Waar voor de houder van een visvergunning de regeling een aantal basisregels bevat (zie artikel 92, leden 1 tot 4), wordt het aan de lidstaten overgelaten om in een puntensysteem te voorzien op basis waarvan aan de kapitein van een vaartuig als gevolg van een door hem begane ernstige inbreuk op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid een passend aantal punten wordt gegeven (artikel 92, lid 6). Krachtens artikel 125 van uitvoeringsverordening (EG) nr. 404/2011³ van de Commissie van 8 april 2011 dienen de lidstaten de ter zake bevoegde nationale autoriteiten aan te wijzen.

Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om aan één en ander uitvoering te geven.

In artikel 2 van het ontwerp wordt ter uitvoering van de artikelen 3, lid 2, en 42, lid 2, van verordening (EG) nr. 1005/2008 en artikel 90, lid 1, van verordening (EG) nr. 1224/2009, die het aan de bevoegde autoriteit van de lidstaat overlaten om de ernst van de inbreuk vast te stellen, bepaald welke activiteiten beschouwd worden als ernstige inbreuken. Dat artikel van het ontwerp heeft betrekking op zowel de houders van een visvergunning als de kapiteins van een vissersvaartuig.

Artikel 3, § 1, eerste lid, van het ontwerp strekt tot het delegeren van het toekennen van de punten, zowel aan de houder van de visvergunning als aan de kapitein van het vissersvaartuig, aan de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij. Dezelfde minister is ook bevoegd voor de overdracht van de punten en de registratie van het aantal punten (zelfde artikel, § 2). In het tweede lid van artikel 3, § 1, van het ontwerp worden de sancties vastgesteld voor de kapitein: het gaat, naargelang van het aantal toegewezen punten, om een verbod om als kapitein op een vissersvaartuig te varen gaande van, in trappen, minimum twee maanden (18 punten) tot maximum drie jaar (90 punten).

¹ 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’.

² Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad van 29 september 2008 ‘houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1936/2001 en (EG) nr. 601/2004 en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 1093/94 en (EG) nr. 1447/1999’.

³ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 404/2011 van de Commissie van 8 april 2011 ‘houdende bepalingen voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen’.

RECHTSGROND

2. In de aanhef van het ontwerp wordt als rechtsgrond verwezen naar de artikelen 1 en 3 van de wet van 12 april 1957 ‘waarbij de Koning wordt gemachtigd maatregelen voor te schrijven ter bescherming van de biologische hulpbronnen van de zee’ en artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 ‘betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten’.

3. Artikel 3 van de wet van 12 april 1957 bevat louter strafbepalingen. In dat artikel komt geen machtiging aan de Vlaamse Regering voor. Die bepaling kan het ontworpen besluit dan ook niet tot rechtsgrond strekken.

4. Zowel artikel 1 van de wet van 12 april 1957 als artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975 houden zeer algemene machtigingen in. Die bepalingen luiden:

- Artikel 1 van de wet van 12 april 1957:

“De Koning neemt de nodige maatregelen ter bescherming van de biologische hulpbronnen zowel in volle zee als in de exclusieve economische zone en in de territoriale zee.

Hij neemt ook alle andere maatregelen ter voldoening aan of ter uitvoering van de bepalingen vastgesteld door of krachtens desbetreffende internationale verdragen.

Hij kan, bij in Ministerraad overgelegde besluiten, in de geldende wetgeving de nodige wijzigingen aanbrengen om ze in overeenstemming te brengen met de voorzieningen welke hij krachtens dit artikel zal treffen.”

- artikel 3, § 1, 1°, van de wet van 28 maart 1975:

“De Koning kan ten aanzien van de in deze wet bedoelde producten:

1° alle maatregelen nemen voor de uitvoering van de gemeenschappelijke ordeningen der markten, tot stand gebracht op grond van de artikelen 42 en 43 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap, alsmede voor de uitvoering van de communautaire regeling voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden”.

In die bepalingen kan rechtsgrond worden gevonden voor artikel 3, § 1, eerste lid, en § 2, van het ontwerp, waarbij de bevoegde autoriteit wordt aangewezen.

Gelet op artikel 14 van de Grondwet, kan voor de overige bepalingen van het ontwerp echter geen rechtsgrond worden gevonden in de voormelde algemene machtigingen, die grondwetsconform dienen te worden gelezen. De sancties die bij artikel 3, § 1, tweede lid, van het ontwerp worden bepaald voor de kapitein van het vissersvaartuig – met als hoogste sanctie een verbod van drie jaar om als kapitein op een vissersvaartuig te varen – kunnen immers worden gelijkgesteld met straffen in de zin van de voormelde grondwetsbepaling. Artikel 14 van de Grondwet bepaalt dat geen straf kan worden ingevoerd of toegepast dan krachtens de wet, zodat

geen feit strafbaar gesteld kan worden of geen straf kan worden bepaald zonder een precieze machtiging door de decreetgever.⁴

Uit wat voorafgaat blijkt dat er voor de vermelde bepalingen van het ontwerp geen deugdelijke rechtsgrond voorhanden is. Vooraleer het ontwerp kan worden aangenomen, is derhalve een tussenkomst van de decreetgever noodzakelijk. Gelet daarop ziet de afdeling Wetgeving af van een nader onderzoek van het ontwerp.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Jo BAERT

⁴ GwH 10 november 2011, nr. 166/2011, B.41.1-B.41.2. In dat arrest stelt het Grondwettelijk Hof dat, door aan de wetgevende macht de bevoegdheid te verlenen om een wet aan te nemen op grond waarvan een straf kan worden bepaald en toegepast, artikel 14 van de Grondwet aan elke burger waarborgt dat geen enkele gedraging strafbaar zal worden gesteld en geen enkele straf zal worden opgelegd dan op grond van regels aangenomen door een democratisch verkozen beraadslagende vergadering. Het wettigheidsbeginsel in strafzaken gaat evenwel niet zover dat het de decreetgever ertoe verplicht elk aspect van de strafbaarstelling zelf te regelen. Een delegatie aan de Vlaamse Regering is niet in strijd met dat beginsel voor zover de machtiging voldoende nauwkeurig is omschreven en betrekking heeft op de tenuitvoerlegging van maatregelen waarvan de essentiële elementen voorafgaandelijk door de decreetgever zijn vastgesteld.