



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 57.070/1
van 6 maart 2015

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘houdende
een verbod op het gebruik van warrelnetten en kieuwnetten in de
Vlaamse strandzone ter bescherming van zeezoogdieren’

Op 4 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering 'houdende een verbod op het gebruik van warrelnetten en kieuwnetten in de Vlaamse strandzone ter bescherming van zeezoogdieren'.

Het ontwerp is door de eerste kamer onderzocht op 26 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Marnix VAN DAMME, kamervoorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH en Wouter PAS, staatsraden, Michel TISON, assessor, en Greet VERBERCKMOES, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Dries VAN EECKHOUTTE, auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 6 maart 2015.

*

STREKKING EN RECHTSGROND VAN HET ONTWERP

1. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe om, in het kader van de sportvisserij, in de Vlaamse strandzone een verbod op het gebruik van kieuw- en warrelnetten in te voeren met het oog op de bescherming van de in die zone voorkomende zeezoogdieren waaronder vooral bruinvissen.

De stellers van het ontwerp beroepen zich als rechtsgrond daarvoor op de artikelen 13, § 1, en 51, §§ 1 en 2, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’, waarnaar wordt verwezen in het eerste lid van de aanhef.

ALGEMENE OPMERKING

2. De voornoemde bepalingen van het decreet van 21 oktober 1997 verlenen aan de Vlaamse Regering de bevoegdheid om de in die bepalingen bedoelde maatregelen te nemen voor zover deze “nodig” (artikel 13, § 1, van het decreet) of “nuttig” (artikel 51, § 1, van het decreet) zijn om de desbetreffende doeleinden te realiseren. Ten einde er geen twijfel over te laten bestaan dat de ontworpen regeling wel degelijk “nodige” of “nuttige” maatregelen in de zin van de voornoemde rechtsgrond biedende bepalingen bevat, verdient het aanbeveling om de al in de aanhef voorkomende consideransen te vervolledigen met bepaalde alsnog ontbrekende gegevens. Zo werd door de gemachtigde bevestigd dat in het ontwerp niet uitsluitend de bescherming van de bruinvissen wordt beoogd, doch dat het ontwerp integendeel tevens strekt tot het beschermen van andere zeezoogdieren. In de aanhef worden nochtans geen gegevens aangereikt die ervan doen blijken dat, ook wat die andere zeezoogdieren betreft, een aantal “nodige” of “nuttige” maatregelen in de zin van de voornoemde decretale bepalingen moeten worden genomen. De aanhef van het ontwerp wordt op dat punt het best aangevuld met een bijkomende considerans.

Tevens verdient het aanbeveling om, met het oog op een beter begrip van de aanleiding voor het tot stand brengen van de ontworpen regeling, in een considerans te verwijzen naar de inbreukprocedures 2003/2081 en 2014/4014 die door de Europese Commissie werden opgestart.

Tot slot dient de redactie van diverse van de consideransen die in de aanhef van het ontwerp voorkomen, aan een bijkomend nazicht te worden onderworpen. Zo moeten bijvoorbeeld de woorden “hierna de Habitatrichtlijn te noemen” niet in het achtste lid, maar wel al in het vijfde lid van de aanhef worden vermeld. In het achtste lid kan dan de verkorte citeerwijze van de betrokken richtlijn worden gebruikt. Nog in het achtste lid van de aanhef dienen de woorden “(Word-document)” te worden geschrapt, terwijl in het dertiende lid de woorden “niet verder toe te staan” uiteraard moeten worden vervangen door de woorden “verder toe te staan”.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Aanhef

3. In het eerste lid van de aanhef van het ontwerp schrijve men “, artikel 13, § 1, gewijzigd bij het decreet van 19 juli 2002, en artikel 51, § 1, vervangen bij ... (verder zoals in het ontwerp)”.

4. Men passe de redactie van het vierde lid van de aanhef aan als volgt:

“Gelet op advies 57.070/1 van de Raad van State, gegeven op 6 maart 2015, met toepassing van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;”.

Artikel 1

5. In artikel 1, 4°, van het ontwerp wordt het begrip “Vlaamse strandzone” omschreven. Door de gemachtigde is bevestigd dat deze definitie in het ontwerp wordt opgenomen ten einde het territoriaal toepassingsgebied van het ontworpen besluit uitdrukkelijk af te stemmen op de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Hiermee rekening houdend moet worden opgemerkt dat het opnemen van dergelijke definitie tegelijk overbodig en misleidend is.

Het opnemen van dergelijke definitie is overbodig omdat de ontworpen regeling uiteraard geen toepassing kan vinden buiten het krachtens de Grondwet bepaalde grondgebied van het Vlaamse Gewest.¹

Het opnemen van de definitie is misleidend omdat ermee de indruk wordt gewekt dat wordt afgeweken van het gangbare begrip van de “basislijn”,² alhoewel dat niet de bedoeling blijkt te zijn. Dit kan evenwel tot rechtsonzekerheid leiden en er kan een lacune in de beschermingsregeling voor zeezoogdieren door ontstaan doordat de verbodsbepaling van artikel 2 van het ontwerp niet zou aansluiten bij die van bijlage 5 bij het koninklijk besluit van 21 december 2001 ‘betreffende de soortenbescherming in de zeegebieden onder de rechtsbevoegdheid van België’.

¹ Zie artikel 39 van de Grondwet en artikel 6, § 1, III, 2°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’.

² Overeenkomstig artikel 5 van het Verdrag van de Verenigde Naties ‘inzake het recht van de Zee’, opgemaakt te Montego Bay op 10 december 1992, is de normale basislijn “de laagwaterlijn langs de kust, zoals die is aangegeven op officieel door de kuststaat erkende, op grote schaal uitgevoerde zeekaarten” (zie ook artikel 1 van de wet van 6 oktober 1987 ‘tot bepaling van de breedte van de territoriale zee van België’). Dit is geen voor eens en altijd vastgestelde lijn. Het opstellen van de officiële zeekaarten gebeurt sedert de derde staatshervorming door de Vlaamse Hydrografie. Deze laatste is, voor het bepalen van het referentievlak, overgegaan van het “gemiddeld laag-laagwater bij springtij” (GLLWS) – zoals gehanteerd in artikel 1, 4°, van het ontwerp – naar een astronomisch getij, namelijk het “Lowest Astronomical Tide” (LAT).

Uit wat voorafgaat volgt dat in het ontwerp het best wordt afgezien van een omschrijving van het begrip “Vlaamse strandzone”. Indien de stellers van het ontwerp desondanks de mening zouden zijn toegedaan om het betrokken begrip ter wille van de duidelijkheid van de ontworpen regeling te moeten omschrijven, doen zij er goed aan om de desbetreffende omschrijving af te stemmen op het momenteel algemeen gangbare begrip waarvan de stellers blijkbaar niet willen afwijken.

Aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, werd in dat verband door de Vlaamse Hydrografie de volgende verduidelijking gegeven:

“De basislijn wordt vermeld in de UNCLOS. Dit is de lijn die gebruikt wordt om de grens van de territoriale zee te bepalen. Het wordt ook omschreven als de gekarteerde laagwaterlijn, zoals deze weergegeven wordt op grootschalige zeekaarten uitgegeven door de bevoegde autoriteit, echter op bepaalde uitzonderingen na (o.a. bij permanente havendammen in zee).

De gekarteerde laagwaterlijn is de nul-meterlijn t.o.v. het referentievlak (momenteel in ons geval LAT).

Volgens ons kan de ‘Vlaamse strandzone’ het best omschreven worden als ‘de zone tussen de gekarteerde laagwater- en hoogwaterlijn zoals weergegeven op de grootschalige zeekaarten uitgegeven door de bevoegde autoriteit’. De bevoegde autoriteit is in dit geval Vlaamse Hydrografie, afdeling Kust, Vlaamse Overheid.”

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Greet VERBERCKMOES

Marnix VAN DAMME