RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 58.462/3
van 11 december 2015

over

een ontwerp van ministerieel besluit ‘houdende tijdelijke aanvullende technische maatregelen voor het behoud van de visbestanden in zee’

‡LW-BBMPOFABE-FIEGCVT‡

Op 10 november 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 ministerieel besluit ‘houdende tijdelijke aanvullende technische maatregelen voor het behoud van de visbestanden in zee’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 1 december 2015. De kamer was samengesteld uit Jan SMETS, staatsraad, voorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Johan PUT en Bruno PEETERS, assessoren, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 11 december 2015.

*

‡LW-BBMPOFABE-FIEGCVT‡

STREKKING VAN HET ONTWERP

1. Het voor advies voorgelegde ontwerp van ministerieel besluit bevat verbodsbepalingen inzake het gebruik van boomkorren en andere demersale sleepnetten dan boomkorren die niet voldoen aan bepaalde voorwaarden (artikelen 2 en 3 van het ontwerp). Het ontwerp bevat ook een bepaling met betrekking tot het territoriale toepassingsgebied ervan (artikel 4),[1] alsook een (declaratieve) strafbepaling (artikel 5).

Het te nemen besluit komt in de plaats van het ministerieel besluit van 11 september 2012 'houdende tijdelijke aanvullende technische maatregelen tot het behoud van de visbestanden in zee', dat wordt opgeheven (artikel 6).

RECHTSGROND

2.1. De rechtsgrond voor het ontworpen ministerieel besluit wordt gezocht in artikel 18 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 'tot de instelling van een visvergunning en houdende tijdelijke maatregelen voor de uitvoering van de communautaire regeling inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden'. Die bepaling luidt als volgt:

> "De minister kan alle aanvullende tijdelijke maatregelen nemen voor de uitvoering van de communautaire regeling inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden. Inzonderheid kan hij de zeevisserij op een of meer visbestanden beperken of verbieden, de vaartdagen en de communautaire zeedagen beperken, de visserij-inspanning beperken, de visserijmethoden beperken, de vangst per vissersvaartuig, per categorie van vissersvaartuigen of per twee of meer samenwerkende vissersvaartuigen met het oog op een optimale benutting van de vangstmogelijkheden, beperken, toewijzen of herverdelen, en de visvergunning van een vissersvaartuig beperken of intrekken. Hij kan daarbij onderscheid maken tussen vlootsegmenten en gelijktijdig in meerdere mogelijkheden voorzien voor een bepaald vlootsegment.
>
> De minister kan aanvullende bepalingen vaststellen aangaande de vangstmogelijkheden van vissersvaartuigen die behoren tot het kustvisserssegment."

Uit de woorden "voor de uitvoering van de communautaire regeling inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden" kan worden afgeleid dat de in die bepaling vervatte machtiging van de Vlaamse minister bevoegd voor het landbouwbeleid en de zeevisserij (hierna: de minister), gebonden is aan het bestaan van een Europeesrechtelijke regeling die noopt tot dergelijke "aanvullende tijdelijke maatregelen" en die onder meer betrekking kan hebben op de visserijmethoden. De gemachtigde verklaarde in dat verband het volgende:

> "De communautaire rechtsgrond is een gedelegeerde actie (DA) van de Europese Commissie in het kader van de regionalisatie van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB). Dit nieuwe GVB is in 2013 tot stand gekomen. België heeft belangen in drie zeebekkens: Noordzee, Noordelijke Westelijke Wateren en Zuidelijke Westelijke Wateren. Voor deze drie bekkens werden door de regionale groepen gemeenschappelijke

[1] Waarin verkeerdelijk naar de artikelen 3 en 4 (in plaats van 2 en 3) wordt verwezen.

‡LW-BBMPOFABE-FIEGCVT‡

aanbevelingen geformuleerd, die door de EC werden omgezet in drie DA's. Deze werden nu ter kennis gesteld van de Europese Raad en het Europees Parlement. Beide instanties hebben twee maand tijd om te reageren. Einde procedure wordt verwacht medio december.

(…)

Deze technische maatregel is niet voorbarig omdat die zal dienen voor het bekomen van een uitzondering op een bepaling die op 1 januari 2016 van toepassing zal zijn. Immers bij artikel 15 van verordening 1380/2013 (het gemeenschappelijk visserijbeleid) wordt een aanlandingsplicht op 1 januari 2016 ingevoerd. Ondermaatse exemplaren van bepaalde vissoorten dienen niet langer teruggegooid maar moeten aangeland worden. Op die verplichting bestaan een aantal uitzonderingen, zoals *de minimis*, dit is een percentage van de vangst die wel legaal mag teruggegooid worden als er problemen zijn bij het verhogen van de selectiviteit of er hoge kosten zouden uit voortvloeien. De voorwaarden tot deze *de minimis* werden regionaal uitgewerkt en zal in een gedelegeerde handeling vastgelegd worden. Ontwerptekst van gedelegeerde handeling ligt voor. Het is weinig waarschijnlijk dat dit in een finale versie grondig zou verschillen van de ontwerptekst. Door de toepassing van de technische maatregel, onderwerp van het MB, zouden de Belgische vaartuigen vanaf 1 januari 2016 dus kunnen genieten van die *de minimis* voor de soort tong."

De gedelegeerde actie waarvan de gemachtigde gewag maakt, blijkt een ontwerp van gedelegeerde verordening van de Commissie te zijn 'tot vaststelling van een teruggooiplan voor bepaalde demersale visserijen in de Noordzee en de wateren van de Unie van ICES-sector IIa',[2] waarbij in het kader van de zogenaamde aanlandingsverplichting de hoeveelheid visvangst wordt beperkt die kan worden teruggegooid in bepaalde gebieden en met bepaalde soorten vistuig.

De Raad van State kan beamen dat de ontworpen regeling effectief gesteund is op bepalingen in dat ontwerp van gedelegeerde verordening, maar zolang die gedelegeerde verordening niet tot stand zal zijn gekomen, is het voor de Raad van State onmogelijk om uitsluitsel te geven omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen ministerieel besluit. De veronderstelling dat het "weinig waarschijnlijk [is] dat [de gedelegeerde verordening] in een finale versie grondig zou verschillen van de ontwerptekst", volstaat in dat verband niet.

2.2. Deze conclusie is overigens niet anders indien de rechtsgrond voor het ontworpen ministerieel besluit zou worden gezocht in artikel 5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005, waarbij de minister wordt gemachtigd om de rechten, verbonden aan een visvergunning, op ieder ogenblik te beperken tot (onder meer) een bepaald vistuig. Er wordt immers bij vermeld dat die beperkingen "afhankelijk [zijn] van de ontwikkeling van het visserijbeleid van de Europese [Unie]", hetgeen eveneens wijst op een binding van deze machtiging met bestaande Europeesrechtelijke regels.

[2] Dit ontwerp van gedelegeerde verordening is gesteund op artikel 15, lid 6, en artikel 18, leden 1 en 3, van verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 'inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad' en op de artikelen 18*bis* en 48*bis* van verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van 30 maart 1998 'voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen'.

‡LW-BBMPOFABE-FIEGCVT‡

2.3. De conclusie is dan ook dat het ontworpen ministerieel besluit vooralsnog geen doorgang kan vinden. Eerst wanneer de voormelde gedelegeerde verordening definitief zal zijn tot stand gekomen, kan de Raad van State uitsluitsel geven over de rechtsgrond voor het ontworpen besluit.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jan SMETS

‡LW-BBMPOFABE-FIEGCVT‡