RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 59.661/3
van 20 juli 2016

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor controle op de visserijactiviteiten’

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡

Op 22 juni 2016 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 ‘tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor controle op de visserijactiviteiten’.

Het ontwerp is door de derde kamer onderzocht op 12 juli 2016. De kamer was samengesteld uit Jo BAERT, kamervoorzitter, Jeroen VAN NIEUWENHOVE en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS, assessor, en Annemie GOOSSENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Githa SCHEPPERS, eerste auditeur.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 20 juli 2016.

*

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡

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 VAN HET ONTWERP

2.1. Het voor advies voorgelegde ontwerp strekt ertoe verscheidene maatregelen vast te stellen inzake bepaalde visserijactiviteiten, met het oog op de instandhouding en het beheer van de visbestanden. Het ontworpen besluit is in grote mate geïnspireerd op het koninklijk besluit van 14 augustus 1989 'tot vaststelling van aanvullende nationale maatregelen voor de instandhouding en het beheer van de visbestanden en voor controle op de visserijactiviteiten'.[1] Dit besluit werd met ingang van 1 januari 2015 opgeheven bij het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 'houdende aanpassing van de sectorale regelgeving naar aanleiding van de fusie van het Departement Landbouw en Visserij en het Agentschap voor Landbouw en Visserij'.

2.2. Belgische vaartuigen zonder visvergunning en uitgerust met sleepnetten (met uitzondering van de Belgische Scheldevissersvloot), mogen enkel uitgerust zijn om te vissen op garnaal (artikel 2 van het ontwerp). Er geldt een principieel verbod voor eigenaars of gebruikers van vaartuigen zonder visvergunning om te vissen buiten de zone van drie zeemijl van de kust en om binnen die zone te vissen op vissoorten waarvoor volgens de EU-reglementering een TAC (totaal toegestane vangst) of een quotum geldt, die vissoorten aan boord te hebben of te verhandelen (artikel 4). Tevens geldt een verbod voor dezelfde eigenaars of gebruikers om binnen de voormelde zone te vissen met sleepnetten, met een aantal uitzonderingen (artikel 5).

Het ontwerp bevat bepalingen over de maaswijdte van netten voor de strandvisserij (artikel 6), een verbod van de visserijactiviteiten bedoeld in de artikelen 4 en 5 tussen tien uur 's avonds en vijf uur 's morgens en een verbod om de vangsten van de visserijactiviteiten bedoeld in de artikelen 4, 5 en 6 in de handel te brengen of onderhands te verkopen (artikel 7).

Er wordt voorzien in bepalingen met betrekking tot de vermelding van de letter en het nummer van het vissersvaartuig dat de zeevisserijproducten heeft aangevoerd in de vismijn (artikel 3), in een verbod op de visserij op levende organismen van sedentaire soorten binnen de territoriale wateren, behalve voor wetenschappelijk onderzoek (artikel 8), en in een verbod op de visserij binnen de zone van drie zeemijl van de kust voor vissersvaartuigen met een brutotonnenmaat van meer dan 70 BT (artikel 9).

Het ontwerp bevat ten slotte nog een bepaling met betrekking tot de opsporing, vaststelling en bestraffing van overtredingen van bepalingen van het te nemen besluit en van de bepalingen van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (artikel 10) en een wijzigingsbepaling met betrekking tot satellietvolgapparatuur op vissersvaartuigen (artikel 11).

[1] Dit besluit werd uitgevaardigd met een beroep op de hoogdringendheid, waardoor het niet om advies aan de Raad van State werd voorgelegd.

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡

Het te nemen besluit treedt in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad (artikel 12).

BEVOEGDHEID

3. In advies 52.594/3[2] heeft de Raad van State aangaande de territoriale bevoegdheid van het Vlaamse Gewest inzake zeevisserij het volgende uiteengezet:

> "Wat de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest op het vlak van de zeevisserij betreft, kan worden verwezen naar de parlementaire voorbereiding in verband met artikel 2 van de bijzondere wet van 13 juli 2001 'houdende overdracht van diverse bevoegdheden aan de gewesten en de gemeenschappen'. In het bijzonder dient de aandacht te worden gevestigd op de verklaringen van de minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie in de bevoegde Senaatscommissie:
>
> > 'Dit wetsontwerp beoogt (…) de bevoegdheidsverdeling tussen de federale staat en de gewesten met betrekking tot activiteiten die op een bepaalde plaats worden uitgeoefend. Zij betreft dus niet de eigendom of een grondgebied. (…) Het ontwerp maakt het mogelijk dat de gewesten – in de praktijk enkel het Vlaams Gewest – een decreet kunnen aannemen in verband met de zeevisserij. Deze norm zal dan ook gelden voor de activiteiten van vissers die zich op zee, op het continentaal plat of in de internationale wateren bevinden.'[3]
>
> Daaruit kan worden afgeleid dat de normen inzake zeevisserij die het Vlaamse Gewest aanneemt, ook uitwerking hebben als de activiteit buiten het grondgebied van het Vlaamse Gewest plaatsheeft.[4] In dat geval lijkt het bevoegdheidsrechtelijk aanknopingspunt in de eerste plaats te zijn: vissersvaartuigen die onder Belgische vlag varen en die als uitvalsbasis een in het Vlaamse Gewest gelegen haven hebben.
>
> Daarenboven moet het Vlaamse Gewest bevoegd geacht worden om de zeevisserij te regelen in de zeegebieden waarover België rechtsmacht heeft. Luidens artikel 1 van de wet van 19 augustus 1891 'betreffende de zeevisserij in de territoriale zee' valt het uitoefenen van de visserij in de territoriale zee onder de rechtsmacht van België. Bij de artikelen 1 en 2 van de wet van 10 oktober 1978 'houdende vaststelling van een Belgische visserijzone' is buiten de Belgische territoriale zee een nationale visserijzone ingesteld waarvan de grenzen deze zijn van de exclusieve economische zone en waarbinnen het uitoefenen van de visserij valt onder de rechtsmacht en de reglementering van België. Bij artikel 6, § 1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 is het uitoefenen van die rechtsmacht toegewezen aan het Vlaamse Gewest."

Zoals blijkt uit de door de gemachtigde bezorgde tabel, bevat het ontworpen besluit geen bepalingen die een ruimer toepassingsgebied hebben dan de territoriale zee (TZ) en de exclusieve economische zone (EEZ).

---

[2] Adv.RvS 52.594/3 van 19 februari 2013 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid', *Parl.St.* Vl.Parl. 2012-13, nr. 1978/1, 154-155.

[3] *Voetnoot 5 van het geciteerde advies: Parl.St.* Senaat 2000-01, nr. 2-709/7, 172.

[4] *Voetnoot 6 van het geciteerde advies:* G. CRAENEN, "De bevoegdheidsverdeling inzake landbouw en zeevisserij, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking" in A. ALEN (ed.), *De vijfde staatshervorming van 2001*, Brugge, die Keure, 2002, p. 132, nr. 28.

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡

Art. 1	n.v.t.
Art. 2	Havens en op zee (TZ en EEZ)
Art. 3	Visafslagen (aan land)
Art. 4 en 5	Driemijlszone (TZ)
Art. 6	Strand boven de laaglaagwaterlijn
Art. 7	Havens en op zee (TZ en EEZ)
Art.8	TZ
Art.10 en 11	n.v.t.

RECHTSGROND

4. Het ontworpen besluit vindt rechtsgrond in artikel 24, 1°, 2°, 3° en 6°, van het decreet van 28 juni 2013 'betreffende het landbouw- en visserijbeleid'. Naar luid van die bepalingen regelt de Vlaamse Regering de instandhouding, het beheer en de exploitatie van levende aquatische organismen, de beperking van de milieu-impact, de toegang tot water en aquatische bestanden, alsook de invoering en de uitvoering van controleregelingen, inclusief de controle op illegale, niet-gemelde en ongereglementeerde visserij, evenals de handhaving daarvan.

In de aanhef van het ontworpen besluit wordt ook melding gemaakt van de wet van 19 augustus 1891 'betreffende de zeevisserij in de territoriale zee'. Aangezien het ontworpen besluit echter voldoende rechtsgrond vindt in de voormelde decretale bepalingen, is een beroep op die wet als rechtsgrond niet nodig.

ALGEMENE OPMERKINGEN

5. In de aanhef wordt gewag gemaakt van verordening (EG) nr. 1224/2009[5]. Op de vraag hoe de ontworpen regeling zich tot deze verordening verhoudt, verwees de gemachtigde naar artikel 55, leden 1 en 2, van deze verordening, dat luidt als volgt:

> "1. De lidstaten zorgen ervoor dat de recreatievisserij op hun grondgebied en in Uniewateren plaatsvindt op een wijze die strookt met de doelstellingen en de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid.
>
> 2. De in het kader van de recreatievisserij gedane vangsten mogen niet in de handel worden gebracht."

Het begrip "recreatievisserij" wordt in artikel 4, 28, van de verordening gedefinieerd als "niet-commerciële visserijactiviteiten waarmee de mariene levende aquatische rijkdommen worden geëxploiteerd voor vrijetijdsbesteding, toerisme of sport".

[5] Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 'tot vaststelling van een controleregeling van de Unie 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'.

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡

De ontworpen regeling kan op het eerste gezicht ingepast worden in deze verordeningsbepaling. Of ze daarnaast in overeenstemming is met de talrijke overige bepalingen van verordening (EG) nr. 1224/2009 en van uitvoeringsverordening (EU) nr. 404/2011[6], kon binnen de beperkte termijn waarover de Raad van State beschikt en het grote aantal zaken waarover hij wordt bevraagd, niet worden nagegaan.

6. De structuur van het ontworpen besluit is beslist voor verbetering vatbaar. Zo kan worden overwogen om de bepalingen van het ontwerp thematisch te groeperen en in hoofdstukken onder te brengen, zodat de onderlinge samenhang duidelijker wordt.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Opschrift

7. In het opschrift kan de term “nationale” beter worden weggelaten. Ook indien de term gelezen wordt als betrekking hebbende op de lidstaat (naast de zgn. communautaire maatregelen van de Europese Unie), blijkt uit de inhoud van de regeling voldoende dat ze niet van Europese herkomst is. Bovendien zou voor buitenstaanders de indruk kunnen ontstaan dat deze regeling uitgaat van de federale overheid, wat natuurlijk niet het geval is.

Aanhef

8. De gemachtigde bevestigde dat uitvoeringsverordening (EU) nr. 404/2011 niet rechtstreeks relevant is voor de ontworpen regeling. De verwijzing ernaar in het tweede lid van de aanhef mag dan ook worden weggelaten.

9. Gelet op hetgeen in opmerking 4 is uiteengezet omtrent de rechtsgrond voor het ontworpen besluit, moet het huidige derde lid van de aanhef (met de verwijzing naar de wet van 19 augustus 1891) worden weggelaten en moet in het huidige vierde lid specifiek worden verwezen naar artikel 24, 1°, 2°, 3° en 6°, van het decreet van 28 juni 2013.

[6] 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’.

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡

Artikel 1

10. In artikel 1, 3°, van het ontwerp wordt de visvergunning gedefinieerd middels een verwijzing naar artikel 4, 9, van verordening (EG) nr. 1224/2009, terwijl de visvergunning in artikel 1, 3°, 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’ wordt gedefinieerd als het “document dat aan de eigenaar van een vissersvaartuig het recht verleent om een bepaalde capaciteit te gebruiken, uitgedrukt in kW en GT, voor de commerciële exploitatie van bestanden”.

Het is raadzaam om de betrokken definities in het ontworpen besluit en in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005 op elkaar af te stemmen, aangezien de twee besluiten naast elkaar zullen gelden en elk in beginsel een verschillend toepassingsgebied hebben, naargelang de eigenaar van het vissersvaartuig al dan niet beschikt over een visvergunning.

Artikel 2

11. De gemachtigde bevestigde dat niet alleen in artikel 2, § 1, eerste lid, van het ontwerp, maar ook in het tweede lid, melding moet worden gemaakt van de voorwaarde dat de uitrusting om te vissen op garnaal “conform de bepalingen 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” moet zijn.

Artikel 6

12. Op de vraag welke “technische bepalingen” worden bedoeld in artikel 6 van het ontwerp, antwoordde de gemachtigde dat de bepalingen opgenomen in verordening (EG) nr. 850/98 worden bedoeld. Dit kan beter worden vermeld in de ontworpen bepaling.

Artikel 7

13. In artikel 7 van het ontwerp wordt verwezen naar de “visserijactiviteiten, vermeld in artikel 4 en 5” of “4, 5 en 6”. Die bepalingen bevatten echter overwegend verbodsbepalingen met slechts enkele uitzonderingen. Op de vraag of die laatste gevallen worden bedoeld, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> “Het zijn inderdaad de toegestane activiteiten die beschreven staan in artikel 4 en 5 van het ontwerp, namelijk het vissen binnen de driemijlszone met een vaartuig waarvoor geen vergunning werd uitgereikt met gesleept tuig (bordennet met bovenpees korter dan 4,5 m of, voor een vaartuig met een lengte kleiner of gelijk aan 8 meter, met een boomkor met korrestok korten dan 3 meter), of het vissen buiten de driemijlszone met de hengel altijd vanaf een vaartuig waarvoor geen vergunning werd uitgereikt.”

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡

In dat geval kan beter worden verwezen naar “visserijactiviteiten die zijn toegestaan overeenkomstig” in plaats van naar “visserijactiviteiten, vermeld in”

Artikel 9

14. Artikel 9 van het ontwerp bevat een verbod op de visserij binnen de zone van drie zeemijl van de kust voor vissersvaartuigen met een brutotonnenmaat van meer dan 70 BT. De gemachtigde betoogde dat deze bepaling in overeenstemming is met artikel 5, lid 2, van verordening (EU) nr. 1380/2013[7], dat luidt als volgt:

> “In de wateren tot 12 zeemijl vanaf de basislijnen die onder hun soevereiniteit of jurisdictie vallen, mogen de lidstaten tot en met 31 december 2022 de visserij beperken tot de vissersvaartuigen die van oudsher in die wateren vissen vanuit havens aan de aangrenzende kust, onverminderd de regelingen die in het kader van bestaande nabuurschapsbetrekkingen tussen lidstaten gelden voor Unievissersvaartuigen die de vlag van een andere lidstaat voeren, en onverminderd de regelingen die zijn opgenomen in bijlage I, waarin voor elke lidstaat de geografische zones van de kustwateren van de andere lidstaten zijn vastgesteld waar visserijactiviteiten mogen plaatsvinden, evenals de soorten waarop deze activiteiten betrekking mogen hebben. De lidstaten delen de beperkingen die zij uit hoofde van dit lid hebben ingevoerd, mee aan de Commissie.”

In bijlage I bij de genoemde verordening wordt voor de Belgische kustwateren voorzien in toegang door rechtsonderhorigen van Nederland (alle vissoorten) en Frankrijk (haring) in de zone tussen drie en twaalf zeemijl. In zoverre er daarnaast ook geen regelingen met naburige landen zijn die visserij binnen de driemijlszone toelaten voor vissersvaartuigen met een brutotonnenmaat van meer dan 70 BT, doet de ontworpen bepaling geen afbreuk aan die verordeningsbepaling, maar de ontworpen regeling moet wel overeenkomstig die verordening worden meegedeeld aan de Europese Commissie. Het gegeven dat dit al gebeurd zou zijn naar aanleiding van een wijziging van het koninklijk besluit van 14 augustus 1989, zoals de gemachtigde voorhoudt, neemt niet weg dat het hier gaat om een nieuwe regeling die veiligheidshalve het best opnieuw kan worden meegedeeld aan de Commissie.

Artikel 10

15. Overeenkomstig artikel 10 van het ontwerp worden “[o]vertreding[en] van de bepalingen van dit besluit, alsook van de bepalingen van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid, (…) opgespoord, vastgesteld en gestraft conform de bepalingen van de wet van 19 augustus 1891 betreffende de zeevisserij in de territoriale zee, de wet van 10 oktober 1978 houdende vaststelling van een Belgische visserijzone en het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid”.

[7] 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’.

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡

15.1. Aangezien het ontworpen besluit strekt tot de uitvoering van het decreet van 28 juni 2013, kan beter niet worden verwezen naar de twee voormelde wetten. Niet alleen zouden die twee laatste verwijzingen rechtsonzekerheid creëren aangaande de toepasselijke straf(vervolgings)bepalingen, maar bovendien kunnen die twee wetten enkel relevant zijn wanneer het gaat om feiten die als overtredingen van bepalingen van die wet worden beschouwd. Daarvoor is de ontworpen bepaling niet nodig en is ze bovendien, zoals opgemerkt, verwarrend.

15.2. Op de vraag of overtredingen van de bepalingen van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid niet reeds elders worden geregeld, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Met name de bepalingen mbt het conserveringsbeleid binnen het GVB worden bedoeld, maar de bepaling is hier algemeen gesteld om alle aspecten van het GVB te kunnen afdekken. De opsporing, vaststelling en bestraffing van overtredingen van het GVB wordt uitdrukkelijk geregeld in de artikelen 64 e.v. van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw en visserijbeleid."

Aangezien overtredingen van bepalingen van Europees recht inzake het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (want allicht is het dat wat wordt bedoeld) effectief hun beslag krijgen in de artikelen 64 en volgende van het decreet van 28 juni 2013, en aangezien de ontworpen regeling niet de omzetting of de noodzakelijke uitvoering van dergelijke Europeesrechtelijke bepalingen vormt, kunnen de woorden "alsook van de bepalingen van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid" beter worden wegelaten.

Artikel 12

16. Overeenkomstig artikel 12 van het ontwerp treedt het te nemen besluit in werking op de dag van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad. Op de vraag waarom wordt afgeweken van de normale termijn voor de inwerkingtreding van besluiten, antwoordde de gemachtigde het volgende:

> "Er wordt afgeweken van de normale termijn van inwerkingtreding omdat een spoedige inwerkingtreding essentieel is. Het Europees Gemeenschappelijke Visserijbeleid (GVB) legt de lidstaten immers op om er op toe te zien dat recreatieve activiteiten de bepalingen van het GVB niet hypothekeren. Door de opheffing van het KB is er wat de recreatieve visserij betreft een mogelijke lacune ontstaan die zo snel mogelijk moet worden weggewerkt."

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡

De dringendheid die nu plots geboden zou zijn, staat in schril contrast met het gegeven dat inmiddels meer dan anderhalf jaar is verstreken sinds de opheffing van het koninklijk besluit van 14 augustus 1989. Tenzij indien er een dwingende juridische reden zou zijn (zoals een ingebrekestelling door de Europese Commissie of een andere Europese inbreukprocedure die noopt tot een onmiddellijke en zeer spoedige inwerkingtreding van de ontworpen regeling), moet worden afgezien van artikel 12 van het ontwerp.

DE GRIFFIER DE VOORZITTER

Annemie GOOSSENS Jo BAERT

‡LW-CAHQKEFCA-FJGGBVT‡