

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

XIV KAMER

A R R E S T

nr. van 10 november 2025
in de zaak

In zake :

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten
kantoor houdend te

bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 september 2024, strekt tot de hervorming van de beslissing van het Departement Landbouw & Zeevisserij van 22 juli 2024 waarbij aan verzoeker een exclusieve bestuurlijke geldboete is opgelegd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 april 2025.

Kamervoorzitter heeft verslag uitgebracht.

Advocaat , die verschijnt voor verzoeker, en
advocaat , die *loco* advocaten
verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur heeft een met dit arrest andersluidend
advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der
talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State,
gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 14 februari 2024 wordt een proces-verbaal opgesteld ten laste van verzoeker. Dit proces-verbaal bevat de vaststellingen die werden gedaan tijdens een administratieve controle op 18 januari 2024 van de elektronische logboekgegevens betreffende visreizen uitgevoerd door een Belgisch vissersvaartuig. Volgens de logboekgegevens stond het vaartuig tijdens deze visreizen onder de verantwoordelijkheid van verzoeker.

Bij deze controle worden 6 inbreuken vastgesteld op artikel 24 van 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 Verordening (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 verordening (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94

en (EG) nr. 1966/2006' (hierna: verordening (EG) nr. 1224/2009). De inbreuken hebben betrekking op laattijdige ontvangst van aangiften van aanlanding met betrekking tot de in het proces-verbaal vermelde "tripnummers", uitgevoerd door het voormelde vaartuig. De 6 vastgestelde inbreuken situeren zich in de periode tussen 9 maart 2023 (eerste trip) en 8 augustus 2023 (trip 6).

3.2. Op 22 juli 2024 neemt het aangeduide personeelslid van de afdeling Beleidscoördinatie en Omgeving van het Departement Landbouw en Zeevisserij (hierna: het bestuur) de volgende beslissing:

"Artikel 1. Wegens de schending van artikel 24 van [verordening (EG) nr. 1224/2009] door [verzoeker], hierna de overtreder te noemen, wordt aan de overtreder een exclusieve bestuurlijke geldboete opgelegd. De sanctie, vermeld in het eerste lid, bestaat uit een exclusieve bestuurlijke geldboete van 2.100,00 euro (tweeduizendhonderd euro). [...]."

Dit is de bestreden beslissing. Zij motiveert het opleggen van de exclusieve bestuurlijke geldboete en de bepaling van de strafmaat als volgt:

"3. opleggen bestuurlijke geldboete

a. juridische context

Volgens artikel 24 van de [verordening (EG) nr. 1224/2009], moet de kapitein van een unievisserstvaartuig met een lengte over alles van 12 m of meer, of zijn vertegenwoordiger de in artikel 23 van dezelfde verordening bedoelde informatie elektronisch doorsturen binnen 24 uur nadat de aanlanding is voltooid, naar de bevoegde autoriteit van de vlaggenlidstaat. Overeenkomstig artikel 56, §1, 1° van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid kan voor inbreuken op administratieve verplichtingen die voortvloeien uit dat decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan of het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid of het Gemeenschappelijk Visserijbeleid een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 25 euro en maximaal 1 000 euro worden opgelegd.

Overeenkomstig artikel 56, §4, lid 1 van hetzelfde decreet worden in geval van samenloop van meerdere inbreuken de bedragen samengevoegd.

b. Motivering

Er wordt beslist een bestuurlijke geldboete op te leggen op grond van artikel 56, §1, 1° van het decreet van 28 juni 2013 betreffende het landbouw- en visserijbeleid.

Het vastgestelde feit ([...]) is duidelijk een inbreuk op het onder punt a vermelde artikel.

De Europese verplichting om de aanlandingsgegevens binnen de 24u nadat de aanlanding voltooid is, door te geven aan de bevoegde autoriteit is van primordiaal belang voor het quotabeleid. Zonder aanlandingsverklaring worden de gegevens van een visreis immers niet in de databank van de bevoegde autoriteit opgeladen en worden ze ook niet meegenomen in de Belgische quotaopname. Nochtans zijn deze gegevens onmisbaar voor de Quotacommissie, aangezien hier het gedrag van de Belgische vissersvloot wordt bepaald en quotaoverschrijdingen worden vermeden.

Als de bevoegde autoriteit zich voor de wetgeving over aanvullende maatregelen voor het behoud van de visbestanden baseert op foutieve (te lage) gegevens, dan leidt dit niet enkel tot foutieve beleidskeuzes (voorraden worden te hoog ingeschat), maar kan dit zelfs tot Europese sancties leiden.

c. Conclusie

Om bovenstaande redenen wordt een boete wenselijk geacht.

4. Hoogte boete

a. juridische context

De overtreding is te beschouwen als een inbreuk op de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit een verplichting uit het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, als vermeld in artikel 56, §1, 1°, van datzelfde decreet. Een bestuurlijke geldboete tussen 25 en 1.000 euro kan dus worden opgelegd voor de inbreuk indien het zou gaan om een eerste overtreding.

b. Motivering

Deze overtreding op de administratieve verplichtingen wordt als zwaar gezien, om volgende reden:

-Het niet (of laattijdig) doorsturen van de aanlandingsverklaring heeft een directe impact op het Belgische quotabeleid. Hierdoor is er een risico dat er foutieve beleidskeuzes gemaakt worden, en zelfs een risico op Europese sancties. Het laattijdig doorsturen van de aanlandingsverklaring door meerdere vaartuigen vergroot deze impact nog. Het beheer van de quota is immers gebaseerd op een collectief benuttingssysteem met verschillende toewijspriodes per vlootsegment. Gezien het collectief karakter van het benuttingssysteem neemt de bevoegde minister beslissingen op basis van de aanlandingsgegevens van de volledige Belgische vloot. Deze moeten dan ook correct en tijdig beschikbaar zijn om per toewijspriode en per segment te kunnen bijsturen waar nodig.

Voor zware inbreuken op administratieve verplichtingen wordt een bestuurlijke geldboete tussen 700,00 en 1.000,00 euro billijk geacht wanneer het over een eerste overtreding gaat.

Algemeen worden volgende elementen in rekening genomen:

- Kennis van de verplichtingen: er kan geen twijfel zijn over de kennis van de correcte toepassing van de geschonden bepalingen, aangezien deze verplichting al 10 jaar van kracht is en veelvuldig aan de sector werd gecommuniceerd;
- Het betreft niet de eerste inbreuk van de kapitein;
- Kwade trouw kan niet aangetoond worden;
- Er is geen economisch voordeel aangetoond in hoofde van de overtreder.

c. conclusie

Gelet op de doelstellingen van de geschonden bepalingen en de hierboven

aangehaalde argumenten, wordt geoordeeld dat een boete van 700,00 (zevenhonderd) euro billijk is voor elk van de inbreuken op artikel 24 van de [verordening (EG) nr. 1224/2009].

Gelet op het tijdsverloop tussen de feiten/inbreuk en de opmaak van het proces-verbaal wordt het basisboetebedrag van € 700 echter gehalveerd.

Aangezien is vastgesteld dat de overtreder de inbreuk 6 keer begaat, bedraagt het totale boetebedrag €2.100,00 (6x €350).”

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Luidens artikel 4, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2014 ‘tot bepaling van de gemeenrechtelijke procedureregels die toepasselijk zijn op de rechtsplegingen vóór de Raad van State waarin met volle rechtsmacht uitspraak wordt gedaan’ (hierna: het koninklijk besluit van 25 april 2014) bezorgt de verwerende partij binnen dertig dagen na de kennisgeving van het verzoekschrift aan de griffie het dossier van de zaak waarbij ze een memorie van antwoord kan voegen. Wanneer die memorie niet binnen die termijn werd ingediend, dan wordt ze op grond van artikel 21, zesde lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State ambtshalve uit het debat geweerd.

5. De verwerende partij nam op 23 oktober 2024 kennis van de op 22 oktober 2024 door de griffie aangetekend verzonden brief waarbij haar het verzoekschrift ter kennis werd gebracht. Anders dan hoe de verwerende partij het ziet, was de laatste dag waarop de verwerende partij haar memorie van antwoord aan de Raad van State kon bezorgen, vrijdag 22 november 2024.

De memorie van antwoord werd met een aangetekende brief van 25 november 2024 aan de Raad van State verzonden. Ze is derhalve laattijdig.

Ambtshalve wordt de memorie van antwoord uit het debat geweerd.

V. Nadere omschrijving van de hervormingsbevoegdheid

6. Luidens artikel 59 van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ (hierna: het decreet van 28 juni 2013) kan degene aan wie een exclusief bestuurlijke geldboete als vermeld in artikel 56 van dat decreet is opgelegd, op straffe van verval binnen zestig dagen vanaf de kennisgeving van de beslissing beroep aantekenen bij de Raad van State, die oordeelt met volle rechtsmacht. Dat beroep schorst de beslissing.

Het betreft derhalve een beroep tot hervorming in de zin van artikel 16, eerste lid, 8°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Zulks houdt in dat de Raad van State het hem voorgelegde geschil in zijn geheel aan een nieuw onderzoek onderwerpt en als rechter in beroep in laatste aanleg uitspraak doet over de grond van het geschil waarbij hij de bevoegdheid heeft tot hervorming van te dezen, de bestreden administratieve beslissing. Deze hervormingsbevoegdheid houdt in dat het geschil met alle feitelijke en juridische vragen in zijn geheel aanhangig wordt gemaakt bij de Raad van State, die een onderzoek voert op basis van het rechtsplegingsdossier. Hij heeft ter zake een volledige beoordelingsbevoegdheid, zowel ten aanzien van de feiten als van het recht en zijn beslissing komt in de plaats van de bestreden beslissing. Zulks houdt in dat door die devolutieve kracht van het beroep, de Raad van State niet noodzakelijk is gebonden door de motieven waarop de bestreden beslissing is gesteund en de kritiek van verzoeker daarop. Hij dient derhalve niet op elk aangevoerd argument in te gaan.

7. De navolgende middelen worden in deze context beoordeeld.

VI. Onderzoek van de middelen tot hervorming

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. In een eerste middel in het verzoekschrift voert verzoeker aan dat de bestreden boetes strijdig zijn met het principe *nulla poena sine lege* en het

legaliteitsbeginsel “zoals onder meer bevat in artikel 14 van de Grondwet”. Hij wijst erop dat het beginsel *nulla poena sine lege* ook deel uitmaakt van het Europees Unierecht. Er is zonder wet geen overtreding van de wet.

Te dezen voert verzoeker aan dat, vermits verordening (EG) nr. 1224/2009 geen wettelijke grondslag bevat voor de sanctie waarmee hij werd geconfronteerd, de “Vlaamse regels” in ogenschouw moeten worden genomen. Volgens verzoeker heeft de Vlaamse overheid nagelaten een voldoende ruim en duidelijk wettelijk kader te schetsen. Hij stelt dat de bewoordingen in artikel 56 van het decreet van 28 juni 2013, waarin wordt bepaald dat boetes kunnen worden opgelegd voor “inbreuken op administratieve verplichtingen die voortvloeien uit het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid”, geen afdoende wettelijke basis vormen.

Verder meent verzoeker dat deze bepalingen een verboden delegatie van bevoegdheid inhouden door de decreetgever aan de uitvoerende macht. Hij wijst erop dat in strafzaken de omschrijving van de feiten, de strafmaat en de vorm van strafvervolging bij wet moeten worden bepaald, hetgeen volgens hem hier niet het geval is. Zo is in het decreet van 28 juni 2013 niet bepaald of de inbreuken al dan niet met bedrieglijk opzet moeten zijn begaan. Evenmin is duidelijk of een inbreuk die zich herhaaldelijk voordoet, als één enkele inbreuk moet worden beschouwd dan wel als meerdere afzonderlijke inbreuken die telkens tot beboeting leiden. Ook is niet decretaal vastgelegd of de inbreuken uitsluitend betrekking hebben op het niet aangeven, dan wel ook op laattijdige aangifte.

Tot slot merkt verzoeker op dat in de bestreden beslissing geen verwijzingen zijn opgenomen naar de administratieve bepalingen en hun vindplaats. Hij stelt dat de Vlaamse overheid blijkbaar heeft nagelaten specifieke rechtsregels uit te vaardigen die openbaar zijn gemaakt, of het nodige te doen om een gepubliceerd wettelijk kader te creëren met betrekking tot het door haar ontwikkelde aangifteplatform. Verzoeker besluit dat de wettelijke basis van de strafbaarstelling niet alleen moet bestaan, maar ook kenbaar moet zijn - hetgeen volgens hem hier niet het geval is.

Beoordeling

9. Artikel 56, § 1, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 stelt dat “inbreuken op administratieve verplichtingen die voortvloeien uit dit decreet, de uitvoeringsbesluiten ervan, het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en de andere Europese akten die vorm geven aan het landbouw- en zeevisserijbeleid, vermeld in artikel 6, §1, V, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming van de instellingen”, het voorwerp kunnen uitmaken van een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 25 euro en maximaal 1.000 euro.

Verzoeker stelt in het middel dat bij hem de vraag rijst, “na grondige lezing van het decreet, of de bewoordingen dat er boetes kunnen worden opgelegd voor ‘inbreuken op administratieve verplichtingen die voortvloeien uit ‘het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid’ (art. 56 van het decreet)”, een voldoende wettelijke basis zijn voor een navolgende bestraffing.

Deze grief wordt niet bijgetreden omdat verzoeker uitgaat van een verkeerde lezing van de bestreden beslissing. Anders dan hoe verzoeker het ziet, blijkt uit de bestreden beslissing dat “de overtreding is te beschouwen als een inbreuk op de administratieve verplichtingen die voortvloeien uit een verplichting uit het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid, als vermeld in artikel 56, §1, 1°, van datzelfde decreet” en niet als een inbreuk op het “Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.” De aangevoerde grief kan derhalve niet tot hervorming van de bestreden beslissing leiden.

10. Verzoeker is voorts van oordeel dat “de decretale onduidelijkheid en vaagheid”, “een verboden delegatie mee[brengen] van bevoegdheid door de decreetgever aan de uitvoerende macht, wat strijdig is met de scheiding der machten in de Grondwet”.

De aangevoerde kritiek vertrekt eveneens vanuit een onjuiste lezing van de decretale strafbepaling, die - wat betreft de aan verzoeker ten laste

gelegde inbreuken - geen delegatie aan de Vlaamse Regering voorziet. Deze kritiek kan derhalve evenmin aanleiding geven tot hervorming van de bestreden beslissing.

11. Wat betreft de kritiek dat de wettelijke grondslag niet openbaar zou zijn binnen ons rechtstelsel, geldt dat alle voornoemde voorschriften overeenkomstig de voorgeschreven wijze zijn bekendgemaakt. De enkele bewering dat de wettelijke basis voor de strafbaarstelling niet kenbaar zou zijn binnen ons rechtsbestel, volstaat niet om dit te weerleggen.

Conclusie

12. Het eerste middel leidt niet tot hervorming van de bestreden beslissing.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

13. In een tweede middel in het verzoekschrift voert verzoeker de “voorzienbaarheid van de bestraffing” aan. Het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is als volgt samengevat in het verslag van het auditoraat:

“In het tweede middel [...] voert de verzoeker de schending aan van het zogeheten *lex certa*-beginsel of de voorzienbaarheid van de bestraffing, zoals neergelegd in artikel 7, eerste lid, EVRM. Hij weet geen antwoord te vinden op diverse vragen. Dat hij een boete zou oplopen van 2.100 euro wegens zes laattijdige aangiftes met betrekking tot een nogal formalistische aangifteplicht, administratieve nalatigheden, viel dan ook niet te voorzien. Dit knelt des te meer nu de gebruikte apparatuur en internetverbindingen imperfecties vertonen en er geen communicatie is vanuit de overheid hoe deze imperfecties buiten de 24u-regel alsnog kunnen worden rechtgezet. Bovendien wordt in de aan de bestreden beslissing voorafgaande correspondentie geen gewag gemaakt van het voorziene bedrag van de boete. De excessieve bovengrenzen in het decreet van 28 juni 2013 bevorderen de voorzienbaarheid evenmin. Als de interne regelgeving onvoldoende waarborgen bevat om de mensenrechten *in concreto* te honoreren, is het aan de overheid die de beslissing over de beboeting neemt om ervoor te zorgen

dat de mensenrechten toch worden gerespecteerd. Is dat niet het geval, dan is dat geen kritiek op de decretale regels, maar op de toepassing ervan *in concreto* door de beboetende overheid.”

Beoordeling

14. Het middel richt zich op het materieel wettigheidsbeginsel of *lex certa*-beginsel waarvan verzoeker de rechtsgrond legt in artikel 7, lid 1, van het van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, ondertekend op 4 november 1950 te Rome en goedgekeurd bij de wet van 13 mei 1955 (hierna: het EVRM).

15. Krachtens artikel 56, § 1, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 kan een exclusieve bestuurlijke geldboete van minimaal 25 euro tot maximaal 1.000 euro worden opgelegd voor inbreuken op “administratieve verplichtingen die voortvloeien uit [...] het Gemeenschappelijk Visserijbeleid”.

Deze exclusieve bestuurlijke geldboete heeft een overwegend preventief en repressief karakter en is een strafrechtelijke sanctie in de zin van de artikelen 6 en 7 van het EVRM. Artikel 56, § 1, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 moet bijgevolg bestaanbaar zijn met het inhoudelijk aspect van het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen en de straffen.

16. Artikel 7, lid 1, van het EVRM vereist dat elk strafbaar feit en elke straf bij een voldoende duidelijke, voorzienbare en toegankelijke norm moet worden bepaald. De door die bepaling geboden waarborgen betreffen het inhoudelijke aspect van het beginsel van de wettigheid van de strafbaarstellingen en de straffen.

Het geschonden geachte *lex certa*-beginsel dat deel uitmaakt van het legaliteitsbeginsel, gaat uit van de idee dat de strafbaarstelling moet worden geformuleerd in bewoordingen op grond waarvan eenieder, op het ogenblik waarop hij een gedrag aanneemt, kan uitmaken of dat gedrag al dan niet strafbaar is en, in voorkomend geval de op te lopen straf kan kennen. Het eist dat de regelgever in

voldoende nauwkeurige, duidelijke en rechtszekerheid biedende bewoordingen bepaalt welke feiten strafbaar worden gesteld, zodat, enerzijds, diegene die een gedrag aanneemt, vooraf op afdoende wijze kan inschatten wat het strafrechtelijke gevolg van dat gedrag zal zijn en, anderzijds, aan de rechter geen al te grote beoordelingsbevoegdheid wordt gelaten. Het beginsel van materiële wettigheid staat evenwel niet eraan in de weg dat de wet aan de rechter een beoordelingsbevoegdheid toekent. Er dient immers rekening te worden gehouden met het algemene karakter van de regelgevende bepalingen, de uiteenlopende situaties waarop ze van toepassing zijn en de evolutie van de gedragingen die ze bestraffen. Aan het vereiste dat een inbreuk duidelijk moet worden omschreven in de regelgeving is voldaan wanneer de rechtzoekende, op basis van de bewoordingen van de relevante bepaling en, indien nodig, met behulp van de interpretatie daarvan door de rechtscolleges, kan weten voor welke handelingen en welke verzuimen hij aansprakelijk kan worden gesteld (cfr. EHRM 22 november 1995,

17. De bestreden exclusieve bestuurlijke geldboete is een sanctie voor inbreuken op bepalingen die betrekking hebben op een specifieke sector, namelijk de sector van de (zee)visserij. Van personen die actief zijn in die sector mag worden verwacht dat zij de specifieke regelgeving kennen en derhalve met voldoende nauwkeurigheid de ernst van de inbreuk die zij plegen en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstellen, kunnen beoordelen.

Verzoeker is professioneel actief in de sector van de (zee)visserij, als kapitein van een unievisserstvaartuig met een lengte over alles van 12 meter of meer en dus actief in de commerciële zeevisserij. Van een dergelijke verzoeker mag worden verwacht dat hij de specifieke regelgeving kent die op de sector van de zeevisserij van toepassing is, en in het bijzonder van de regelgeving die daaruit specifiek op hem als kapitein van een dergelijk vissersvaartuig van toepassing is. Er mag dus worden aangenomen, minstens toont verzoeker het tegengestelde niet aan, dat hij in staat is het “Gemeenschappelijk Visserijbeleid” te

identificeren en bekend is met de administratieve verplichtingen ervan, zoals vervat in het door hem overtreden artikel 24 van verordening (EG) nr. 1224/2009. Er mag derhalve van hem worden verwacht dat hij de specifieke regelgeving en dus ook het voorschrift vervat in het voornoemde artikel 24 kent en derhalve met voldoende nauwkeurigheid de ernst van de inbreuk die hij pleegt door de miskennen ervan en de daarmee samenhangende zwaarte van de sanctie waaraan zij zich blootstelt, kan beoordelen. Dit impliceert meteen ook dat verzoeker wist - of althans behoorde te weten - dat voor elke inbreuk op het administratief voorschrift van artikel 24 van verordening (EG) nr. 1224/2009 mogelijks een exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden opgelegd tussen 25 en 1.000 euro.

18. Artikel 24 van de verordening (EG) nr. 1224/2009 luidt:

“Artikel 24. Elektronisch invullen en verzenden van gegevens van de aangifte van aanlanding

1. De kapitein van een communautair vissersvaartuig met een lengte over alles van 12 m of meer, of zijn vertegenwoordiger registreert de in artikel 23 bedoelde informatie elektronisch en stuurt die informatie, binnen 24 uur nadat de aanlanding is voltooid, elektronisch door naar de bevoegde autoriteit van de vlaggenlidstaat.

[...]”

waarbij met “aanlanden” wordt bedoeld (artikel. 4, punt 22, Verordening (EG) nr. 1224/2009), “het voor de eerste keer lossen van een hoeveelheid visserijproducten, van een vissersvaartuig naar de wal.”

Uit de lezing van deze bepaling blijkt duidelijk waaraan een kapitein van een zeevissersvaartuig, zoals verzoeker er een is, moet voldoen “binnen 24 uur nadat de aanlanding is voltooid”, welke administratieve verplichtingen in dat verband op hem rusten en aan welke sanctie hij zich blootstelt indien hij deze duidelijke verplichting niet tijdig nakomt. Verzoeker betwist bovendien niet wat onder “aanlanding” wordt verstaan, en het mag van hem worden verwacht dat hij weet - althans behoort te weten - wanneer deze is voltooid. Ook blijkt uit de enkele lezing van artikel 24 van genoemde verordening dat de verplichting tot het vervullen van de daarin vermelde administratieve formaliteiten op hem rust in zijn hoedanigheid van kapitein. Hij kan dan ook niet worden gevolgd

in zijn stelling dat hij niet weet wat strafbaar is, wie de overtreder is, welk gedrag strafbaar is en welke (maximum)sanctie geldt bij miskenning van de op hem rustende verplichting bij aanlanding.

Voorts verliest verzoeker uit het oog dat het vermeend geschonden beginsel niet uitsluit dat rechtsregels door rechterlijke interpretatie kunnen worden verduidelijkt, geval per geval, op voorwaarde dat de rechter daarbij geen al te ruime beoordelingsvrijheid wordt gelaten. Verzoeker maakt niet aannemelijk dat dit te dezen niet mogelijk zou zijn.

De argumenten dat de gebruikte apparatuur gebreken vertoont, dat er geen communicatie was vanwege de overheid, en dat in het proces-verbaal en de daaropvolgende correspondentie geen melding werd gemaakt van het voorziene boetebedrag, hebben geen betrekking op het in het middel aangevoerde, geschonden geachte *lex certa*-beginsel.

Het argument tot slot afgeleid uit de “excessief hoge bovengrenzen van 250.000 en 500.000 euro” faalt in feite, nu de bovengrens van de exclusieve bestuurlijke geldboete voor de aan verzoeker ten laste gelegde inbreuk maximaal 1.000 euro bedraagt (artikel 56, § 1, 1° van het decreet van 28 juni 2013).

Conclusie

19. Het tweede middel leidt niet tot hervorming van de bestreden beslissing.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

20. In een derde middel in het verzoekschrift voert verzoeker een schending aan van “het vertrouwens- en fairplay-beginsel”. Het middel zoals

uiteengezet in het verzoekschrift, is als volgt samengevat in het verslag van het auditoraat:

“In het derde middel [...] voert de verzoeker de schending aan van het vertrouwensbeginsel en het fair play-beginsel.

Hij stipt aan dat de aanlandingsaangifteplicht al sinds een tiental jaar bestaat. Het voorgaande jaar zijn wat kleinere boetes uitgedeeld. Bepaalde praktijken werden getolereerd, zoals het gebruik van pro forma-aangiftes die dan later konden worden aangevuld met de juiste vangstgegevens, wat betekent dat inbreuken op de aangifteplicht binnen de 24 uur door de vingers werden gezien. Pas in de loop van 2023 is de Vlaamse overheid zich hard gaan opstellen, waarbij zonder daadwerkelijke en praktisch haalbare overgangsperiode zware boetes worden opgelegd. Dat was bovendien op een spijtig moment, namelijk na de invoering van het nieuwe M-catch systeem. Door de abrupte omschakeling van een quasi niet-repressief beleid en lichte, vermanende sancties naar een extreem repressieve aanpak, worden de aangehaalde beginselen met de voeten getreden. Bovendien is de communicatie vanuit de overheid over de aanvang van de 24 uur-termijn zeer diffuus, waardoor een verkeerde interpretatie mogelijk is.”

Beoordeling

21. Het auditoraat besluit dat het middel geen aanleiding geeft tot hervorming van de bestreden beslissing op grond van de volgende overwegingen:

“[...]

In de bestreden boetebeslissing wordt vastgesteld dat het “niet de eerste inbreuk van de kapitein” betreft. Integendeel blijkt er sprake te zijn van een voorgeschiedenis. Meer bepaald werd tijdens een eerdere controle op 1 december 2020 al vastgesteld dat er voor 1 visreis de verklaring van aanlanding te laat werd ingediend. In navolging van deze vaststelling werd een proces-verbaal opgemaakt dat werden verzonden naar de betrokken rederij. Tevens blijkt dat op 16 december 2021 tot het opleggen van een geldboete van 700 euro werd beslist en dat deze boete werd betaald. De verzoeker ontkent dit precedent niet. Zijn bewering dat inbreuken op de betrokken aangifteplicht ‘niet als zodanig werden aanzien en formeel door de vingers gezien werden’ gaat derhalve, al minstens sinds 16 december 2021, niet op. De verzoeker wist dus, minstens behoorde hij sinds uiterlijk 16 december 2021 te weten, dat een bestraffing wegens het niet voldoen aan de verplichting opgelegd in artikel 24 van de verordening nr. 1224/2009 tot de mogelijkheden behoorde. De boete die werd opgelegd bij de beslissing van 16 december 2021 blijkt 700 euro per vastgestelde inbreuk te bedragen. In het voorliggende geding bedraagt de boete initieel, d.i. voor de toepassing van vermindering wegens verzachtende omstandigheden, eveneens 700 euro per vastgestelde inbreuk. Zo beschouwd maakt de verzoeker alleszins al geen

schending van het vertrouwensbeginsel aannemelijk. In het licht van de voorgeschiedenis in hoofde van de verzoeker, moet bovendien ook zijn stelling dat de Vlaamse overheid zich pas in de loop van [2022-]2023 hard is gaan opstellen en zij zonder ‘daadwerkelijke en praktisch haalbare’ overgangperiode zeer zware boetes is gaan opleggen, worden genuanceerd. In ieder geval kon de verzoeker er sinds de vorige boete van 16 december 2021 niet gerechtvaardigd op vertrouwen dat bij naderhand voorkomende inbreuken geen boete zou worden opgelegd.”

22. De Raad van State ziet geen aanleiding om hiervan af te wijken en sluit zich, na eigen onderzoek, aan bij de redenering van het auditoraat. Hij besluit, het auditoraatsverslag bijtredend, dat het derde middel geen grond oplevert voor hervorming van de bestreden beslissing.

D. Vierde middel

Uiteenzetting van het middel

23. In het vierde middel voert verzoeker “de onvolkomenheid [aan] van de elektronische aangifteverplichtingsprocedure en andere praktische mankementen aan de aangifteplicht”. Het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is als volgt samengevat in het verslag van het auditoraat:

“[Verzoeker] betoogt dat de niet-naleving van een onhaalbare verplichting wettelijk niet tot de oplegging van een boete kan leiden. De verzoeker wijst erop dat het elektronisch platform mankementen vertoont, zoals de onbereikbaarheid vanop zee, het verbreken van de verbinding of het verloren gaan van de input van gegevens. De apparatuur aan boord en te lande om het elektronisch platform met het schip te verbinden en werkbaar te maken, is ook niet altijd praktisch installeerbaar. Het tijdig aanschaffen ervan is evenmin evident vanwege het in gebreke blijven van leveranciers. Het is niet duidelijk of de overheid maatregelen heeft genomen om aan de mankementen te (laten) verhelpen. Nochtans zijn er vanuit de sector diverse klachten geuit over het slecht functioneren van het elektronisch aangiftesysteem. Daarbij komt dat de overheid zelf geen budgetten heeft voorzien om een eigen platform te ontwikkelen. Noch de reders, noch de vissers moeten zelf een systeem ontwikkelen of bekostigen. Het is logisch dat dit van overheidswege gebeurt. Bij dit alles komt nog dat de aanlandingsplicht niet altijd binnen de 24 uur na het aan wal komen kan worden nageleefd omdat in bepaalde gevallen de registratie van de visvangsten in de praktijk pas enkele dagen later in orde komt. Daardoor is de bestreden boete ook strijdig met het vermoeden van onschuld, neergelegd

in artikel 6 EVRM. Het is niet bewijsbaar dat de laattijdigheid van de aangiftes haar oorzaak vindt in nalatig gedrag van de verzoeker, noch is er kwade trouw aangetoond. De verzoeker legt ‘overtuigingsstukken’ neer waaruit blijkt dat tot eind 2021 gebruik werd gemaakt van het elektronisch logboek ‘E-catch’ en vanaf 2022 werd overgeschakeld naar de applicatie ‘M-catch’. Daarnaast wordt ermee een voorbeeld met praktische uitleg verschaft van een visreis die eindigde op een vrijdag, met levering en weging van de vis op de volgende maandag. Met die praktische kant van de weging van de visvangst, meer bepaald de praktische onmogelijkheid om de gewogen kilo’s door te geven vooraleer de vis gewogen is, is geen rekening gehouden bij de implementatie van de Europese verordening in België. De aangifteplicht binnen de 24 uur is dan niet praktisch haalbaar. Ook in de stukken geproduceerd door de verwerende partij blijkt dat nu eens wordt verwezen naar het tijdstip waarop de aanlanding is ‘gebeurd’ en dan weer naar het tijdstip waarop de aanlanding is ‘voltooid’, wat impliceert dat de aanlanding niet op een eenduidig tijdstip te situeren valt. De vaststellingen in het proces-verbaal van laattijdige aangifte is alsdan een vaststelling die geen concrete data en uren van concrete aanlandingen en aangiftes vermeldt, waardoor er in feite slechts sprake is van de loutere bewering van het feit dat er sprake is geweest van een overtreding. De verzoeker stipt nog aan dat de verwerende partij zelf de technologische platformen heeft laten ontwikkelen die mankementen vertonen en dus niet zomaar kan voorhouden van niets te weten. Hij nodigt de verwerende partij daarom uit ‘standpunt in te nemen over feiten die niet voor redelijke betwisting vatbaar zijn (en geen loutere bewering)’. Zo niet, biedt de verzoeker het getuigenbewijs aan en richt hij de vraag aan het auditoraat en de Raad van State om het administratief dossier te vervolledigen wat betreft de elektronische implementatie en uitvoering van de aangifteplatformen in het kader van de aanlandingsaangifteplicht, alsook wat betreft de richtlijnen verschaft door de verwerende partij over het tijdstip van “aanlanding” dat de aangifteperiode van 24 uur doet ingaan. In het licht van het vermoeden van onschuld besluit de verzoeker dat het niet aan hem is om te bewijzen dat hij niet schuldig is, maar dat het integendeel aan de verwerende partij is om te bewijzen dat hij wel schuldig is.”

Beoordeling

Het aanbod tot getuigenbewijs en de mogelijkheid tot vervolledigen door de Raad van State of het auditoraat van het administratief dossier

24. Het aanbod, zijnde het verzoek tot het horen van getuigen, wordt niet ingewilligd, aangezien uit het verzoekschrift blijkt dat dit getuigenverhoor uitsluitend strekt tot het aantonen van “mankementen aan een elektronisch platform aan boord van een zeevissersschip”, met name de door verzoeker in het middel op algemene wijze aangehaalde gebreken aan het e-platform. Verzoeker geeft

evenwel niet aan of de - overigens niet nader gespecificeerde - getuigenissen betrekking hebben op minstens één van de 6 hem ten laste gelegde inbreuken. Zoals uit de hiernavolgende beoordeling van de grond van het middel blijkt, volstaan algemeen vastgestelde mankementen op zich niet om het moreel element - door het bestaan van overmacht of een andere schuldontheffingsgrond - bij een van de 6 vastgestelde inbreuken aannemelijk te maken. Verzoeker maakt derhalve niet aannemelijk dat het verzoek tot het horen van getuigen betrekking heeft op een van de tot de zaak dienende inbreuken.

25. Eenzelfde redenering geldt voor verzoekers suggestie om de Raad van State of het auditoraat te verzoeken het administratief dossier te laten aanvullen “wat betreft de elektronische implementatie en uitvoering van de aangifteplatformen in het kader van de aanlandingsaangifteplicht”.

Aangaande het verzoek tot aanvulling van het administratief dossier “wat betreft de richtlijnen verschaft door de verwerende partij over het tijdstip van ‘aanlanding’ dat de aangifteperiode van 24 uur doet ingaan”, blijkt dat de verwerende partij in haar memorie van antwoord ter zake webadressen (URL’s) heeft weergegeven. Deze maken deel uit van het rechtsplegingsdossier, mogen door de Raad van State worden geraadpleegd, en verzoeker voert in zijn memorie van wederantwoord noch ter terechtzitting aan dat deze niet zouden volstaan.

26. Uit het voorgaande volgt dat het middel kan worden beoordeeld op basis van de procedurestukken en het dossier, zodat er geen aanleiding bestaat om over te gaan tot het gevraagde getuigenverhoor of tot aanvulling van het administratief dossier.

27. De verzoeken worden verworpen.

De gegrondheid van het middel

28. Het auditoraat besluit dat het middel geen aanleiding geeft tot hervorming van de bestreden beslissing op grond van de volgende overwegingen:

“De verzoeker bekritiseert verder in wezen tekortkomingen inzake het systeem en de eraan verbonden apparatuur die vereist zijn om aan de aangifteplicht te kunnen voldoen en spreekt in dit verband van een ‘onhaalbare verplichting’ wegens verscheidene ‘mankementen’ aan het elektronisch platform. In feite beroept hij zich alsdan op overmacht die hem verhindert de aangifteplicht na te komen.

Het is een algemeen rechtsbeginsel dat de strengheid van de wet in geval van overmacht kan worden gemilderd, beginsel waarvan het decreet 28 juni 2013 niet afwijkt (vaste rechtspraak, zie inzonderheid GwH 8 februari 2024, nr.

; Arbitragehof, 9 oktober 2002, nr.
Arbitragehof 4 april 1995, nr.
).

[...]

De verzoeker maakt echter geen overmacht aannemelijk omwille van de reden dat er ‘mankementen aan de elektronische platformen’ zouden zijn. Er blijken immers [...] duidelijke richtlijnen te gelden voor situaties waarin het e-logboek niet functioneert. Specifiek wordt het toegestaan dat in dergelijke gevallen een e-mail met de vereiste gegevens wordt verstuurd om zich in regel te stellen bij eventuele inspecties van het vaartuig. Als wegens het wegvallen van de internetverbinding ook geen e-mail beschikbaar is, moet het Agentschap Landbouw en Zeevisserij telefonisch worden gecontacteerd en moeten de vereiste gegevens worden achtergelaten op het antwoordapparaat. De verzoeker beweert niet, laat staan dat hij aannemelijk zou maken, dat hij gebruik heeft willen maken van deze alternatieve mogelijkheden, maar dat deze alternatieve methoden om aan de aanlandingsaangifteplicht te voldoen ten tijde van de vastgestelde inbreuken evenmin functioneerden. Het gegeven dat dure investeringen vanwege de reders of de vissers noodzakelijk zouden zijn, vermag evenmin het bestaan van overmacht in hoofde van de verzoeker te verantwoorden, net zomin als de overtuigingsstukken die hij voegt, die eveneens betrekking hebben op technische onvolkomenheden met betrekking tot het gebruikte platform en bovendien geen verband houden met zijn persoonlijke situatie. Ook waar de verzoeker ‘het onzekere tijdstip van de aanlandingsaangifteplicht’ hekelte en opwerpt dat de aanlandingsaangifteplicht ‘niet altijd’ binnen de 24 uur na het aan wal komen kan worden nageleefd, maakt hij geen overmacht aannemelijk. In elk geval toont hij niet concreet aan voor welk van de 6 vastgestelde inbreuken de registratie van de visvangsten in de praktijk pas ‘over het weekend heen’ in orde kon komen.

Voorts gaat de verzoeker er ten onrechte vanuit dat voor de vaststelling van een inbreuk op artikel 24, lid 1, van de verordening nr. 1224/2009 sprake zou moeten zijn van ‘nalatig gedrag’, dan wel van ‘kwade trouw’. Opdat er sprake zou zijn van een inbreuk op de voormelde bepaling volstaat het daarentegen dat de kapitein niet binnen 24 uur nadat de aanlanding is voltooid de in artikel 23 van de verordening bedoelde informatie heeft doorgestuurd naar de bevoegde autoriteit van de vlaggenlidstaat. Uit het proces-verbaal, met bewijswaarde tot het tegendeel, blijkt dat voor 6 erin vermelde visreizen de aangifte van aanlanding te laat werd ontvangen. De verzoeker levert niet het bewijs van het tegendeel. Dit volstaat om te besluiten dat de 6 inbreuken op artikel 24, lid 1, van de verordening nr.

1224/2009 zijn bewezen. [...]. Er ligt geen schending van het vermoeden van onschuld voor.”

29. De Raad van State ziet geen aanleiding om hiervan af te wijken en sluit zich, na eigen onderzoek, aan bij de redenering van het auditoraat. Hij besluit, het auditoraatsverslag bijtredend, dat het vierde middel geen grond oplevert voor hervorming van de bestreden beslissing.

E. Vijfde middel

Uiteenzetting van het middel

30. In het vijfde middel voert verzoeker de schending aan van “de vereisten van een eerlijk proces en het recht van verdediging”. Het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is als volgt samengevat in het verslag van het auditoraat:

“[Verzoeker] wijst erop dat de waarschuwing en de voorafgaande berichtgeving in verband met de oplegging van de boete geen gewag maken van een bedrag. Daardoor was zij zich niet bewust van de ernst van de aangekondigde sanctionering. Ook het eerdere mildere beleid doet geen goed aan de kenbaarheid van de verplichtingen en van de plotse ernst van de overtredingen. In artikel 18 van het besluit van de Vlaamse regering van 3 oktober 2014 is voorzien in een administratieve beroepsmogelijkheid in uitvoering van (de vorige versie van) artikel 59 van het decreet van 28 juni 2013. Thans voorziet die laatstgenoemde bepaling niet langer in een georganiseerd beroep, maar wel in een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State. Voormeld artikel 18 is evenwel blijven bestaan, wat de transparantie niet bevordert. Ook voor dit middel geldt dat de kritiek op de boetebeslissing in essentie slaat op de miskening van een regel van het EVRM. Als de interne regelgeving onvoldoende waarborgen bevat om de mensenrechten *in concreto* te honoreren, staat het aan de overheid die de boetebeslissing neemt om ervoor te zorgen dat de mensenrechten wel worden gerespecteerd. Als dat niet voldoende gebeurt en de mensenrechten worden miskend, betreft dat geen kritiek op de decretale regels, maar op de toepassing ervan *in concreto* door de beboetende overheid.”

Beoordeling

31. Het auditoraat besluit dat het middel geen aanleiding geeft tot hervorming van de bestreden beslissing op grond van de volgende overwegingen:

“[...]”

De verzoeker geeft aan dat hij een schrijven ontvang waarbij hem het betrokken proces-verbaal ter kennis werd gebracht. Daardoor wist hij, minstens behoorde hij te weten, dat er 6 inbreuken op de administratieve verplichting in artikel 24 van de verordening nr. 1224/2009 waren vastgesteld. Bij een brief van 19 maart 2024 wordt de verzoeker vervolgens in kennis gesteld van de intentie tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete. Mede gelet op het gestelde bij de bespreking van het eerste, tweede en derde middel, moet worden vastgesteld dat de verzoeker op het ogenblik van dit schrijven reeds een weloverwogen inschatting kon maken van de boete die mogelijk kon worden opgelegd. De verwijzing naar het ‘eerdere mildere beleid’ doet niet anders besluiten. Zo dit ‘eerdere mildere beleid’ al kan worden aangenomen en niet dient te worden genuanceerd nu de verzoeker al eerder voor een gelijkaardig feit een exclusieve bestuurlijke geldboete ontving (cf. derde middel), wordt alleszins opgemerkt dat de verzoeker bij de uiteenzetting van het derde middel zelf aangeeft dat reeds ‘in de loop van 2023’ de Vlaamse overheid zich hard is gaan opstellen. Het was dus in redelijkheid voorzienbaar dat dit ook het geval zou zijn in de thans bestreden, latere boetebeslissing van 22 juli 2024. De verzoeker behoorde zich dan ook wel degelijk bewust te zijn geweest van de mogelijke ernst van de aangekondigde sanctionering.

De verzoeker kan zich ook niet met goed gevolg beroepen op ‘procedurele rechtsonzekerheid’. De versie van artikel 59 van het decreet van 28 juni 2013 waarin nog was voorzien in een administratieve beroepsprocedure, is namelijk reeds opgeheven met ingang van 29 juni 2019. Vanaf deze datum voorziet die bepaling niet langer in een georganiseerd administratief beroep, maar wel in een beroep bij de Raad van State die oordeelt met volle rechtsmacht. De verzoeker werd en wordt bijgestaan door een raadsman waarvan in alle redelijkheid mag worden verwacht dat hij, al dan niet na desgevallend de wetshistoriek in ogenschouw te hebben genomen, begrijpt dat de bepaling die uitvoering gaf aan een vroegere versie van artikel 59 van het decreet van 28 juni 2013, door de wijziging van die decretale bepaling zijn uitwerking heeft verloren. De legistieke onvolkomenheid dat de aldus nutteloos geworden uitvoeringsbepaling nog niet uit het rechtsverkeer was verwijderd, geeft geen aanleiding tot een schending van de rechten van verdediging. Overigens heeft de beweerde procedurele rechtsonzekerheid de verzoeker niet belet tijdig een verzoekschrift in te dienen bij de Raad van State en zijn verweer tegen de bestreden exclusieve bestuurlijke geldboete te formuleren. Daarnaast was de verzoeker zich ook terdege bewust van de mogelijkheid die hij had – waarvan hij immers gebruik heeft gemaakt – om verweer in te dienen tegen de voorgenomen exclusieve bestuurlijke geldboete. De verzoeker concretiseert tot slot niet dat hij welbepaalde argumenten die tot een andere beslissing hadden kunnen leiden, niet heeft kunnen laten gelden.”

32. De Raad van State ziet geen aanleiding om hiervan af te wijken en sluit zich, na eigen onderzoek, aan bij de redenering van het auditoraat. Hij besluit, het auditoraatsverslag bijtredend, dat het vijfde middel geen grond oplevert voor hervorming van de bestreden beslissing.

F. Zesde middel

Uiteenzetting van het middel

33. In het zesde middel voert verzoeker aan dat “de bestraffing zoals gebaseerd op het decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid [...] strijdig [is] met de EU-verordening.” Het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is als volgt samengevat in het verslag van het auditoraat:

“In het zesde middel [...] voert de verzoeker de schending aan van de artikelen 89 en 90 van de verordening nr. 1224/2009 en het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*.

In de verordening is geen handhavingsinstrument gekozen, maar worden wel een aantal voorwaarden vastgesteld waaraan de maatregelen, inzonderheid deze van strafvervolgning of sanctionering, moeten voldoen. Zowel in het decreet van 28 juni 2013 als in de bestreden beslissing worden de richtlijnen vanuit de EU miskend en overschreden. Een en ander strijdt ook met het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*. In de verordening nr. 1224/2009 is sprake van een sanctionering in verhouding tot de economische voordelen die de overtreder behaalt of van systemen van beboeting waaruit de lidstaten kunnen kiezen. Voor zogenaamd ‘ernstige inbreuken’ is een bijzonder stelsel uitgewerkt, waarbij wordt bepaald wat ernstige inbreuken zijn en waarbij wordt voorzien in parameters voor de bestraffing en de hoogte van de boete, rekening houdende met de waarde van de visvangsten, de schade aan visbestanden of de omzet van de overtreder. Noch de Belgische Staat, noch de Vlaamse overheid hebben deze verhoudingen, richtlijnen en parameters willen toepassen. Tot slot vraagt de verzoeker om ‘desnoods’ de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Hof van Justitie van de Europese Unie: ‘Kan artikel 89 inzonderheid § 2 en § 3 van de Verordening nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 aldus worden uitgelegd dat 1) de Verordening ter zake op een met de Verordening en met de Europese rechtsbeginselen (waaronder het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel) conforme manier is omgezet in artikel 56 van het Decreet betreffende het landbouw- en visserijbeleid van 28 juni 2013 dat er boetes kunnen worden opgelegd voor ‘inbreuken op administratieve verplichtingen die voortvloeien uit ‘het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid’ ‘en 2) in de boetebeslissing van [6 juni 2024] geen rekening is gehouden met de

richtlijnen in de Verordening over het feit dat de sanctionering in verhouding moet staan tot de economische voordelen die de overtreder behaalt (89.2) of met andere voorschriften in artikel 89 en 90 van de Verordening.’?’.

Beoordeling

Ambtshalve exceptie inzake de ontvankelijkheid van het middel

34. Ambtshalve werpt het auditoraat in zijn verslag over de zaak de volgende exceptie van niet-ontvankelijkheid op:

“De essentie van het zesde middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is dat de ‘Belgische Staat of de Vlaamse Overheid [...] deze verhoudingen, richtlijnen en parameters [van de verordening nr. 1224/2009] straal genegeerd [hebben] en géén van deze systemen willen toepassen’. De uiteenzetting betreft in wezen dan ook kritiek op de nationale wetgeving. Er wordt weliswaar ook aangegeven dat in de bestreden beslissing ‘sprake [is] van een miskenning en overschrijding van deze richtlijnen vanuit de E.U.’ en dat zij moet ‘worden vernietigd wegens miskenning van artikel 89 en 90 van de EU-verordening nr.1224/2009’, maar de verzoeker laat na voldoende concreet uiteen te zetten op welke wijze de bestreden beslissing deze bepalingen of ‘richtlijnen’ schendt. Het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is niet ontvankelijk en kan geen aanleiding geven tot een hervorming van de bestreden boete.”

Verzoeker voert ter terechtzitting geen repliek ter zake.

Voor zover in het zesde middel een schending van secundair recht van de Europese Unie wordt aangevoerd, ziet de Raad van State, na eigen onderzoek, geen aanleiding om dit anders te beoordelen dan het auditoraat. Hij stelt vast, in overeenstemming met de redenering van het auditoraat, dat deze grief niet voldoet aan de vereisten van een middel zoals gesteld in artikel 2, § 1, van de algemene procedureregeling, waaraan het voorliggende verzoekschrift moet voldoen op grond van artikel 3, tweede lid, van het koninklijk besluit van 25 april 2014.

Voor zover verzoeker in het middel een schending aanvoert van het beginsel *patere legem quam ipse fecisti*, geldt eenzelfde vaststelling: ook ten aanzien van deze grief verzuimt verzoeker uiteen te zetten op welke wijze dit beginsel concreet zou zijn geschonden.

Uit wat voorafgaat volgt dat het middel niet ontvankelijk is.

35. Aangaande het verzoek tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Hof van Justitie van de Europese Unie, geldt dat het antwoord noodzakelijk moet zijn om tot een uitspraak te kunnen komen (artikel 267 VWEU). Dat is hier niet het geval, aangezien het middel niet ontvankelijk is. De Raad van State kan derhalve ook zonder uitlegging van het secundair recht van de Europese Unie tot een uitspraak komen.

Het verzoek wordt afgewezen.

36. Uit wat voorafgaat, volgt dat het zesde middel geen aanleiding geeft tot hervorming van de bestreden beslissing.

G. Zevende middel

Standpunt van de partijen

37. In het zevende middel voert verzoeker de schending aan van het proportionaliteits- of evenredigheidsbeginsel. Het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is als volgt samengevat in het verslag van het auditoraat:

“Reeds qua absoluut bedrag is de bestreden boete manifest buiten proportie in vergelijking met de ernst van de inbreuken. Er rijzen tevens vragen naar de wettelijkheid en legitimiteit van eventuele dubbele of recidive-boetes en van de cumulatieve toepassing van de boetes. De laattijdige aangifte wordt zonder degelijke verantwoording gelijkgesteld met de niet-aangifte. Het maximum, dan wel 3/4de van het maximum wordt toegepast, maar het is onduidelijk waarom. De boetes worden gecumuleerd zonder rekening te houden met een bovengrens. De decretale bovengrens is zelfs extreem en op zichzelf al disproportioneel. Er wordt niet afdoende rekening gehouden met het niet-opzettelijk karakter van de inbreuk en de goede trouw van de verzoeker, noch met het feit dat hij geen economisch voordeel uit de overtreding heeft behaald. De verzoeker stipt aan dat de aanlandingsaangifteplicht niet altijd gemakkelijk of praktisch na te leven valt omdat het elektronisch platform vanop zee niet altijd bereikbaar is en het systeem soms blokkeert. De aanlandingsaangifteplicht is ook moeilijk na te leven als er een intercalatie is tussen de aankomst aan wal en de verkoop of

weging van de vis, zeker als de kapitein inmiddels terug op het water is. Dat er met waarschuwingen wordt gewerkt is voorts veeleer theorie. Ook de onredelijke termijn die verstrijkt tussen de overtredingen en de bestraffing ervan, noopt tot een grotere mildheid. De verzoeker vervolgt dat de laattijdigheid van de aangiftes niet belet dat de doelstelling van de controlemaatregel, met name de naleving van de visquota, wordt bereikt. Minstens is het tegendeel niet bewezen. Door de plotse, zeer strenge beboeting op de aanlandingsaangifteplicht wordt de miskennen van de controle op de visquota op onevenwichtige wijze ten laste van de visserijsector zelf gelegd. Het feit dat bepaalde aangiftes laattijdig waren, kan slechts een minieme invloed hebben op de controlemogelijkheid op de naleving van de Europese visquota. De sector is overigens sedert vele jaren bereid tot dialoog en gesprek. Deze bereidheid en het overlegmodel passen niet in een al te repressief aangevoelde aanpak. Rekening houden met al deze omstandigheden moet de boete worden vernietigd omwille van haar disproportioneel karakter, minstens moet zij worden verminderd tot een aanvaardbaar bedrag, bijvoorbeeld 500 euro.”

Beoordeling

Vooraf

38. De motivering in de bestreden beslissing tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete is hiervoor weergegeven. Er wordt naar verwezen (zie *supra*, punt 3.2).

Voor de 6 aan verzoeker toegerekende inbreuken wordt, samen genomen, een exclusieve bestuurlijke geldboete van 2.100 euro (6 x 350 euro) opgelegd. Voorts wordt geen toepassing gemaakt van de mogelijkheid om, conform artikel 56, § 4, tweede lid, van het decreet van 28 juni 2013, het bedrag te verdubbelen binnen de drie jaar na de oplegging van de vorige exclusieve bestuurlijke geldboete. Evenmin wordt uitstel van de tenuitvoerlegging van deze sanctie verleend.

39. Voorafgaand wordt opgemerkt dat verzoeker ter adstructie van zijn grief in het middel tevens de praktische moeilijkheden aanvoert inzake de naleving van de aanlandingsverplichting.

Dit argument heeft geen betrekking op de evenredigheid van de opgelegde sanctie, maar op de verantwoordelijkheid voor het plegen van de inbreuk en, desgevallend, het bestaan van overmacht als grond tot strafuitsluiting. Bij de beoordeling van het vierde middel is evenwel vastgesteld dat verzoeker met deze argumenten geen overmacht aannemelijk maakt. Dit argument leidt derhalve niet tot hervorming van de bestreden beslissing.

Betreffende de evenredigheid van de sanctie

40. Verzoeker voert de schending aan van het proportionaliteits- of evenredigheidsbeginsel. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de straf met de gepleegde inbreuk houdt de Raad van State rekening met de zwaarte van de inbreuk, de antecedenten inzake handhaving, de wijze waarop in gelijkaardige zaken werd geoordeeld en de weerslag van de sanctie voor de betrokkene.

1° Eerste criterium: de zwaarte van de inbreuk

41. Bij de beoordeling van de zwaarte van de inbreuk moet het normatief handhavingskader inzake inbreuken worden betrokken, binnen hetwelk de Raad van State als hervormingsrechter opereert. Aangezien verzoeker is gesanctioneerd wegens een inbreuk op artikel 24 van Verordening (EG) nr. 1224/2009, dient dit normatief kader in aanmerking te worden genomen bij de beoordeling van de ernst van de inbreuk en ter bepaling van de evenredigheid van de opgelegde sanctie. Ter zake zijn de volgende bepalingen relevant:

“HANDHAVING

Artikel 89

Handhavingsmaatregelen

1. De lidstaten zien erop toe dat tegen natuurlijke of rechtspersonen die worden verdacht van schending van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid, systematisch passende maatregelen worden genomen, waaronder administratieve maatregelen of strafvervolging overeenkomstig hun nationale recht.
2. Het totale niveau van de sancties en de begeleidende sancties wordt zo berekend, overeenkomstig de bepalingen ter zake van het nationale recht, dat wordt zeker gesteld dat de verantwoordelijke personen de economische voordelen die zij aan hun inbreuk te danken hebben, daadwerkelijk

kwijtraken, onverminderd het legitieme recht hun beroep uit te oefenen. Die sancties moeten ertoe kunnen leiden dat resultaten worden behaald die in verhouding staan tot de ernst van die inbreuken, zodat verdere inbreuken van dezelfde aard effectief worden ontmoedigd.

3. De lidstaten kunnen een systeem toepassen waarbij de boete in verhouding staat tot de omzet van de rechtspersoon of tot het met het plegen van de inbreuk bereikte of beoogde financiële voordeel.

4. In geval van een inbreuk stellen de bevoegde autoriteiten van de lidstaat met rechtsbevoegdheid ter zake de vlaggenlidstaten, de lidstaat waarvan de dader van de inbreuk het staatsburgerschap bezit, of iedere lidstaat die belang heeft bij de follow-up van de administratieve acties de strafrechtelijke procedures dan wel van andere maatregelen die zijn genomen, onverwijld en in overeenstemming met hun nationale wettelijke procedures in kennis van iedere definitieve rechterlijke uitspraak in verband met een dergelijke inbreuk, evenals van het aantal overeenkomstig artikel 92 toegekende punten.

Artikel 90

Sancties bij ernstige inbreuken

1. Ter aanvulling op artikel 42 van Verordening (EG) nr. 1005/2008 worden voor de toepassing van deze verordening, naargelang van de ernst van de betrokken inbreuk, welke wordt beoordeeld door de bevoegde autoriteit van de lidstaat, op grond van criteria als de aard van de schade, de waarde ervan, de economische situatie van degene die de inbreuk pleegt en de omvang van de inbreuk of de herhaling ervan, ook de volgende activiteiten als ernstige inbreuken beschouwd:

- a) het niet indienen van een aangifte van aanlanding of verkoopdocument wanneer de vangst in de haven van een derde land is aangeland, en
- b) het opvoeren van een motor tot boven het op het motorcertificaat vermelde maximaal continu vermogen;
- c) vangsten van soorten die vallen onder de aanlandingsverplichting bedoeld in artikel 15 van Verordening (EU) nr. 1380/2013, niet aan boord brengen en houden of niet aanlanden, tenzij dit aan boord brengen en houden en het aanlanden van deze vangsten in zou gaan tegen verplichtingen uit hoofde van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid in visserijtakken of visserijzones waar die regels van toepassing zijn, of zouden vallen onder vrijstellingen uit hoofde van die regels.

2. De lidstaten zien erop toe dat een natuurlijke persoon die een ernstige inbreuk heeft begaan, of een rechtspersoon die aansprakelijk wordt geacht voor een ernstige inbreuk, kan worden gestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties, in overeenstemming met de in hoofdstuk IX van Verordening (EG) nr. 1005/2008 vastgestelde sancties en maatregelen.

3. Onverminderd artikel 44, lid 2, van Verordening (EG) nr. 1005/2008, leggen de lidstaten een sanctie op die voldoende afschrikkend is en, in voorkomend geval, berekend wordt op basis van de waarde van de visserijproducten die door het begaan van een ernstige inbreuk zijn verkregen.

4. Bij de vaststelling van de sanctie nemen de lidstaten ook de waarde van de schade aan de visbestanden en het mariene milieu in kwestie in aanmerking.

5. De lidstaten kunnen bovendien, of bij wijze van alternatief, doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties toepassen.
6. De in dit hoofdstuk bedoelde sancties kunnen vergezeld gaan van andere sancties of maatregelen, met name die welke zijn omschreven in artikel 45 van Verordening (EG) nr. 1005/2008.

De overwegingen nr. 38 en 39 van deze verordening luiden ter zake als volgt:

(38) De onderdanen van de lidstaten moeten ervan worden weerhouden inbreuken op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid te begaan. Aangezien de maatregelen die bij inbreuken op deze regels worden genomen, van lidstaat tot lidstaat sterk uiteenlopen, wat tot discriminatie en oneerlijke concurrentieregels voor de vissers leidt, en het ontbreken van evenredige, afschrikkende en doeltreffende sancties in bepaalde lidstaten de controles minder doeltreffend maakt, dienen er administratieve sancties, gecombineerd met een puntensysteem voor ernstige inbreuken, te worden ingevoerd om voor een echte afschrikking te zorgen.

(39) Dat nog steeds zeer veel ernstige inbreuken op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden begaan in de communautaire wateren of door communautaire marktdeelnemers, is in belangrijke mate te wijten aan het niet-afschrikkende niveau van de in de nationale wetgeving vastgestelde sancties voor ernstige overtredingen van die regels. Deze tekortkoming wordt nog verergerd door het feit dat de hoogte van de sancties van lidstaat tot lidstaat sterk verschilt, wat voor marktdeelnemers met illegale bedoelingen een aansporing is om hun illegale activiteiten te verrichten in de wateren of op het grondgebied van de lidstaten waar de sancties het laagst zijn. Derhalve is het dienstig om naast het maximumniveau van de sancties voor ernstige inbreuken op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid, dat is vastgelegd in artikel 44 van Verordening (EG) nr. 1005/2008, afschrikwekkende sancties in te voeren, waarbij rekening wordt gehouden met de aard van de schade, met de waarde van de visserijproducten die worden verkregen door het begaan van de ernstige inbreuk, met de economische situatie van de dader van de inbreuk en met een eventuele recidive. Voorts moeten er maatregelen tot onmiddellijke tenuitvoerlegging en aanvullende maatregelen worden vastgesteld.”

Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft met betrekking tot de reikwijdte en interpretatie van deze bepalingen het volgende vastgesteld (HvJ 11 februari 2021, nr.

“27. Uit artikel 1 van verordening nr. 1224/2009, gelezen in het licht van overweging 2 ervan, volgt dat – gelet op het feit dat het gemeenschappelijk visserijbeleid alleen succesvol kan zijn als er een doeltreffende controleregeling wordt toegepast – met die verordening wordt beoogd een regeling voor controle, inspectie en handhaving vast te stellen die een

alomvattende en geïntegreerde aanpak biedt overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel, teneinde ervoor te zorgen dat, doordat alle aspecten van dit beleid aan bod komen, alle regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid worden nageleefd met het oog op de duurzame exploitatie van de levende aquatische hulpbronnen.

28. Dienaangaande preciseert overweging 38 van deze verordening dat het ontbreken van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties in bepaalde lidstaten de controles minder doeltreffend maakt.

29. De verplichting voor de lidstaten om erop toe te zien dat overtredingen van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid doeltreffend, evenredig en afschrikkend worden bestraft, is immers van levensbelang (zie in die zin arrest van 29 oktober 2009, [C-113/08](#), [EU:C:2009:209](#), niet gepubliceerd, [R. 11](#), en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30. Tegen die achtergrond laten de artikelen 89 en 90 van verordening nr. 1224/2009 het aan de lidstaten over om ervoor te zorgen dat passende maatregelen worden genomen om overtredingen van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid te bestraffen. Zonder bepaalde sancties op te leggen, stellen deze artikelen bepaalde criteria vast waarmee de lidstaten rekening moeten houden, zoals het beginsel dat deze sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn.

31. Artikel 89, lid 1, van deze verordening voorziet in het bijzonder in de verplichting voor de lidstaten om tegen natuurlijke of rechtspersonen die worden verdacht van schending van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid, systematisch passende maatregelen te nemen, waaronder administratieve maatregelen of strafvervolging overeenkomstig hun nationale recht.

32. Artikel 89, lid 2, van verordening nr. 1224/2009 preciseert dat het totale niveau van de sancties en de begeleidende sancties zo wordt berekend, overeenkomstig de bepalingen ter zake van het nationale recht, dat wordt zeker gesteld dat de verantwoordelijke personen de economische voordelen die zij aan hun inbreuk te danken hebben, daadwerkelijk kwijtraken, onverminderd het legitieme recht hun beroep uit te oefenen, en dat die sancties ertoe moeten kunnen leiden dat resultaten worden behaald die in verhouding staan tot de ernst van die inbreuken, zodat verdere inbreuken van dezelfde aard effectief worden ontmoedigd. Zoals blijkt uit artikel 89, lid 3, van deze verordening, kunnen de lidstaten, om de evenredigheid van een geldboete vast te stellen, rekening houden met bepaalde factoren, waaronder de omzet van de rechtspersoon of het met het plegen van de inbreuk bereikte of beoogde financiële voordeel.

33. Artikel 90 van verordening nr. 1224/2009 heeft dan weer betrekking op ernstige inbreuken. Volgens artikel 90, lid 1, van deze verordening – gelezen in het licht van overweging 39 ervan – houdt de bevoegde autoriteit van de lidstaat, om de ernst van de inbreuken te beoordelen, rekening met criteria zoals de aard van de schade, de waarde ervan, de economische situatie van degene die de inbreuk pleegt en de omvang van de inbreuk of de herhaling ervan. Deze bepaling verwijst ook naar de activiteiten bedoeld in artikel 42 van verordening nr. 1005/2008, gelezen in samenhang met artikel 3 van die verordening, die ernstige overtredingen kunnen vormen, waaronder het gebruik van verboden of niet-conform vistuig, zoals in het hoofdgeding het

geval was.

34. Wat de sancties betreft, volgt uit artikel 90, lid 3, van verordening nr. 1224/2009 dat de lidstaten een sanctie moeten opleggen die voldoende afschrikkend is en, in voorkomend geval, berekend wordt op basis van de waarde van de visserijproducten die uit een ernstige inbreuk zijn verkregen. Dienaangaande preciseert artikel 90, lid 4, van deze verordening dat de lidstaten bij de vaststelling van de sanctie ook de waarde van de schade aan de visbestanden en het mariene milieu in kwestie in aanmerking moeten nemen. Daarenboven kunnen de lidstaten volgens artikel 90, lid 5, van deze verordening ook, of bij wijze van alternatief, doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties toepassen.”

Uit deze bepalingen en hun interpretatie volgt dat inbreuken op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid - zoals die welke door verzoeker zijn begaan - doeltreffend, evenredig en afschrikkend dienen te worden bestraft. De handhaving ervan is dan ook van “levensbelang.”

Aan deze bepalingen is uitvoering gegeven bij het decreet van 28 juni 2013, waarin inbreuken op administratieve verplichtingen die voortvloeien uit het Gemeenschappelijk Visserijbeleid - zoals begaan door verzoeker - strafbaar zijn gesteld in artikel 56, § 1, 1^o van dat decreet. De exclusieve bestuurlijke geldboete waarin deze bepaling voorziet, bedraagt minimaal 25 euro en maximaal 1.000 euro. Overeenkomstig artikel 56, § 4, van hetzelfde decreet worden, bij samenloop van verschillende inbreuken vermeld in paragraaf 1, de bedragen van de exclusieve bestuurlijke geldboeten samengevoegd, zonder dat het totaalbedrag het dubbele van het maximumbedrag mag overschrijden (250.000 euro, zijnde het bedrag vermeld in § 3 van diezelfde bepaling). Bij herhaling binnen drie jaar na de oplegging van een exclusieve bestuurlijke geldboete wegens een van de inbreuken, kan deze boete worden verdubbeld. Voorts kunnen de exclusieve bestuurlijke geldboeten, vermeld in deze bepaling, worden vermeerderd met een bedrag dat overeenkomt met het economisch voordeel dat voortvloeit uit het plegen van de inbreuk. Daarnaast kunnen ook de expertisekosten ten laste worden gelegd van de overtreder (artikel 56, § 6 van het decreet van 28 juni 2013). Tot slot kan, behoudens in de opgesomde gevallen, geheel of gedeeltelijk uitstel van de uitvoering van de opgelegde exclusieve bestuurlijke geldboete worden verleend (artikel 58/1 van hetzelfde decreet).

42. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de door verzoeker begane inbreuk op de administratieve verplichtingen als zwaar wordt beschouwd, aangezien het niet (of laattijdig) doorsturen van de aanlandingsverklaring een directe impact heeft op het Belgische quotabeleid. Dit brengt het risico met zich mee dat foutieve beleidskeuzes worden gemaakt en dat zelfs Europese sancties kunnen volgen. Voor zware inbreuken op administratieve verplichtingen acht de bestreden beslissing een bestuurlijke geldboete tussen 700 en 1.000 euro passend bij een eerste overtreding. Dat standpunt en de motivering ervan worden onderschreven. Een dergelijke sanctie is geschikt om de hierboven toegelichte legitieme doelstellingen te realiseren die worden nagestreefd door Verordening (EG) nr. 1224/2009. De sanctie overschrijdt de ernst van de vastgestelde inbreuk niet, verzekert een reële afschrikkende werking zodat verdere inbreuken van dezelfde aard effectief worden ontmoedigd, en gaat niet verder dan noodzakelijk om dat doel te bereiken. De strengheid van deze sanctie staat derhalve in verhouding tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten. Verzoeker brengt tegen dit standpunt, dat door de Raad van State wordt bijgetreden, enkel de blote bewering aan dat de laattijdigheid van de aangiftes niet verhindert dat de doelstelling van de controlemaatregel wordt bereikt. Met dat eigen standpunt toont hij echter niet aan dat de gepleegde inbreuken niet als ernstige inbreuken moeten worden beschouwd, die in beginsel een strenge bestraffing rechtvaardigen van, in principe, 700 tot 1.000 euro per inbreuk. Hetzelfde geldt voor zijn bewering dat de laattijdigheid van bepaalde meldingen of aangiftes slechts een minieme invloed zou hebben op de controlemogelijkheid inzake de naleving van de Europese visquota. Ook deze blote bewering weerlegt het hierboven bijgetreden standpunt niet, dat strookt met de doelstellingen van de toepasselijke regelgeving.

43. Bij de beoordeling van de evenredigheid van de sanctie dient tevens rekening te worden gehouden met de verhouding tussen het bedrag van de op te leggen geldboete en het economische voordeel dat uit de inbreuk voortvloeit, teneinde verzoeker ervan af te houden een dergelijke inbreuk te begaan. (cf. HvJ 11 februari 2021, nr.

Ter zake voert verzoeker aan dat hij uit de inbreuken geen enkel economisch of vermogensvoordeel heeft gehaald, en dat hiermee onvoldoende rekening is gehouden.

Overeenkomstig artikel 56, § 6, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 kunnen de exclusieve bestuurlijke geldboeten worden vermeerderd met een bedrag dat overeenkomt met het economisch voordeel dat voortvloeit uit het plegen van de inbreuk.

In de bestreden beslissing is bevestigd dat in hoofde van verzoeker geen economisch voordeel werd aangetoond. Uit de formele motivering blijkt dat dit element is meegewogen bij de bepaling van de strafmaat. Evident is dan ook geen toepassing gemaakt van de in artikel 56, § 6, eerste lid, van het decreet van 28 juni 2013 voorziene mogelijkheid tot vermeerdering van de geldboete. Met dit gegeven is derhalve afdoende rekening gehouden bij het bepalen van de strafmaat.

2° Tweede criterium: de antecedenten inzake handhaving

44. Het evenredigheidsbeginsel vereist ook dat rekening wordt gehouden met alle gegevens eigen aan de concrete persoon.

45. De bestreden beslissing wijst als motief voor de strafmaat op het pertinente gegeven dat er geen twijfel kan bestaan over de kennis van de correcte toepassing van de geschonden bepalingen, aangezien deze verplichting reeds tien jaar van kracht is en herhaaldelijk aan de sector werd gecommuniceerd. Dit argument wordt op zich niet betwist.

Verzoeker beklaagt zich daarentegen over de “plotse zeer strenge beboeting op de aanlandingsaangifteplicht”, hetgeen volgens hem inhoudt dat de controle op de visquota op onevenwichtige wijze ten laste wordt gelegd van de visserijsector zelf.

Dit argument wordt niet onderschreven. Het evenredigheidsvereiste houdt op zichzelf niet in dat bij de bepaling van de strafmaat noodzakelijkerwijs rekening moet worden gehouden met het al dan niet “plotse” streng optreden van het handhavend bestuur en de beweerde gevolgen daarvan voor de sector. Het argument vertrekt derhalve van een onjuist uitgangspunt. Dit geldt te dezen des te meer, aangezien - voor zover dit argument ook persoonlijk voor verzoeker geldt - bij de beoordeling van het derde middel is vastgesteld dat dit standpunt sterk moet worden genuanceerd. Verzoekers stelling dat inbreuken op de betrokken aangifteplicht “niet als zodanig werden aanzien en formeel door de vingers gezien werden”, gaat immers minstens sinds 16 december 2021 niet langer op.

46. Verzoeker klaagt zich voorts over de “onredelijke termijn die verstrijkt tussen de overtredingen en de bestraffing ervan”, waardoor hij naar eigen zeggen niet tijdig wordt gewaarschuwd, hetgeen volgens hem zou moeten leiden tot een grotere mildheid dan die welke in de bestreden beslissing is betoond.

Uit de gegevens van de zaak, en meer bepaald uit het proces-verbaal van 14 februari 2024, blijkt dat op 18 januari 2024 een administratieve controle werd uitgevoerd op de elektronische logboekgegevens die door de kapiteins van Belgische vissersvaartuigen aan de dienst Zeevisserij zijn overgemaakt. Daarbij werd vastgesteld dat voor de visreizen uitgevoerd door het vissersvaartuig dat tijdens die trips onder de verantwoordelijkheid van verzoeker stond, 6 inbreuken op de aanlandingsverplichting werden vastgesteld. Deze situeren zich alle tussen 9 maart 2023 (eerste trip) en 8 augustus 2023 (trip nr. 6).

Uit het proces-verbaal blijkt dat de verbaliserende overheid, om de haar eigen redenen, ervoor heeft gekozen om de elektronische logboekgegevens van een volledig kalenderjaar te controleren tijdens één jaarlijkse *postfactum* administratieve controle. Hoewel niets uitsluit dat zij haar handhavingsmodel op een andere wijze had kunnen organiseren, heeft deze aanpak tot gevolg dat verzoeker pas na afloop van het jaar in kennis wordt gesteld van de gepleegde inbreuken. Hierdoor kon hij zijn gedrag niet bijsturen na een eerste vaststelling en

wordt hij geconfronteerd met een situatie waarin hij gedurende een volledig kalenderjaar meerdere inbreuken heeft begaan.

Het sanctioneren van alle inbreuken die gedurende dat jaar zijn begaan, zonder dat aan de overtreder de mogelijkheid werd geboden zijn gedrag bij te sturen aan de overtreden norm, ondergraaft het doeltreffende, evenredige en afschrikkende karakter van de bestraffing van inbreuken op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Dit neemt echter niet weg dat het opleggen van een sanctie op zich noodzakelijk blijft, gelet op het beginsel dat een opgelegde sanctie een reële afschrikkende werking moet hebben.

De bestreden beslissing heeft blijkbaar met dit argument rekening gehouden, waar ze stelt:

“Gelet op het tijdsverloop tussen de feiten/inbreuk en de opmaak van het proces-verbaal wordt het basisboetebedrag van € 700 echter gehalveerd.”

Om de hierboven vermelde reden wordt dit standpunt onderschreven. De gemildere sanctie verzekert een afdoende reële afschrikkende werking, zodat verdere inbreuken van dezelfde aard effectief worden ontmoedigd. Tegelijkertijd gaat zij niet verder dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken, doordat enerzijds rekening wordt gehouden met het feit dat verzoeker na een eerste overtreding in het ongewisse werd gelaten en zijn gedrag bijgevolg niet kon bijsturen, en anderzijds met het vereiste van afschrikking naar de toekomst toe.

De Raad van State ziet evenwel geen aanleiding om, op basis van het aangevoerde argument inzake de “onredelijke termijn”, nog verder over te gaan tot mildering van de op te leggen geldboete. Er blijkt immers niet dat het handelen van de overheid getuigt van een overschrijding van de redelijke termijn, althans voert verzoeker ter zake geen concrete argumenten aan.

47. Verzoeker uit tevens kritiek op de cumulatieve toepassing, dan wel optelling, van de bestuurlijke geldboeten voor inbreuken die in eenheid van

opzet zijn begaan, zonder enige vorm van mildering zoals voorzien in het gemeen recht.

Dit argument overtuigt om de volgende redenen niet om de opgelegde bestuurlijke geldboete te herzien.

Het evenredigheidsvereiste houdt op zichzelf niet in dat, wanneer meerdere afzonderlijke en voltooide inbreuken in één beslissing worden gesanctioneerd, voor alle bewezen inbreuken slechts één sanctie moet worden opgelegd. Met andere woorden: niet de optelling van de geldboeten voor onderscheiden inbreuken wordt beoordeeld, maar wel of voor elk van de gepleegde inbreuken een sanctie is opgelegd die de ernst ervan niet overstijgt. *In casu* is er voorts geen sprake van cumulatie van (bestuurlijke) sancties (van verschillende aard). Enkel in dat geval rust op het handhavend bestuur de verplichting zich ervan te vergewissen dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties de ernst van de inbreuken niet te boven gaat (cf. HvJ 19 oktober 2023, nr. , , met verwijzing naar HvJ 5 mei 2022, nr.

Wat de toepassing van het “gemeen recht” betreft, worden de thans gesanctioneerde inbreuken enkel bestuurlijk beteugeld. Er zijn geen strafrechtelijke sancties voorzien. Bij gebreke aan een parallelle strafrechtelijke sanctionering - zijnde zogenaamde “gemengde inbreuken” wat inhoudt dat de dader van eenzelfde feit op een alternatieve wijze kan worden gestraft, hetzij door de strafrechter, hetzij door middel van een administratieve geldboete waartegen hem een beroep wordt geboden voor een rechtscollege -, is er dan ook geen sprake van toepassing, op de voorliggende exclusieve bestuurlijke geldboete, van rechtsfiguren uit het strafrecht, zoals te dezen die van eenheid van opzet bij (meerdaadse) samenloop (artikel 65 van het Oud Strafwetboek) (GwH 11 maart 2009, nr.

Voorts bepaalt artikel 56, § 4, van het decreet van 28 juni 2013 dat bij samenloop van verschillende inbreuken de bedragen van de exclusieve bestuurlijke geldboeten worden samengevoegd, zonder dat het totaalbedrag het

dubbele van het maximumbedrag mag overschrijden, zoals vermeld in artikel 56, § 3, van dat decreet. De regelgeving inzake de handhaving van inbreuken kent derhalve een eigen regeling, waaraan de Raad van State niet mag voorbijgaan: hij dient bij samenloop alle bestuurlijke geldboeten samen te voegen. De hierna herbevestigde geldboete overschrijdt deze decretale bovengrens manifest niet.

48. Uit de bestreden beslissing blijkt dat verzoeker een “voorgeschiedenis” heeft met betrekking tot het plegen van dezelfde inbreuken als die welke thans worden gesanctioneerd. Uit de bestreden beslissing blijkt immers dat aan verzoeker op 16 december 2021, met toepassing van artikel 56, § 1, 1° van het decreet van 28 juni 2013, een exclusieve bestuurlijke geldboete van 700 euro werd opgelegd wegens schending van artikel 24 van verordening (EG) nr. 1224/2009.

De bestreden beslissing vermeldt dit gegeven, maar betreft het niet in de beoordeling van de strafmaat. Inzonderheid omdat in deze hypothese ook geen uitstel van de tenuitvoerlegging van de exclusieve bestuurlijke geldboete kan worden verleend (zie *infra*, achtste middel), sluit de Raad van State zich aan bij dit standpunt.

3° Derde criterium: de wijze waarop in gelijkaardige zaken werd geoordeeld

49. Er wordt niet aangevoerd, noch blijkt uit het dossier, dat verzoeker anders wordt bestraft dan in gelijkaardige zaken.

Dit criterium beïnvloedt derhalve in deze context niet de strafmaat, noch de beoordeling van de evenredigheid ervan.

4° Vierde criterium: de weerslag van de sanctie voor verzoeker

50. Bovendien moeten de eventuele gevolgen van de sanctie voor de overtreder worden beoordeeld wat zijn legitieme recht betreft om zijn beroep uit te

oefenen, overeenkomstig artikel 89, lid 2, van verordening (EG) nr. 1224/2009 (cf. HvJ 11 februari 2021, nr.

51. Wat betreft het argument dat onvoldoende rekening is gehouden met het niet-opzettelijk karakter van de gepleegde inbreuken en het feit dat de betrokkene te goeder trouw zou hebben gehandeld, dient te worden opgemerkt dat het evenredigheidsbeginsel op zich niet vereist dat bij de bepaling van de strafmaat noodzakelijkerwijs rekening wordt gehouden met opzet of goede trouw. Het aangevoerde argument berust derhalve op een onjuiste premisse.

Dit geldt in het voorliggende geval des te meer, aangezien voor het vaststellen van een inbreuk volstaat dat de overtreder in staat is bewust en uit vrije wil te handelen, zonder dat opzet vereist is om de inbreuk te plegen. Zowel het niet indienen van een aangifte als het laatijdig indienen ervan - namelijk niet “binnen 24 uur nadat de aanlanding is voltooid” - vormt een schending van artikel 24 van verordening (EG) nr. 1224/2009, zonder dat opzet of kwade trouw aan de zijde van de overtreder moet worden aangetoond. Eenzelfde redenering geldt voor het inroepen van goede trouw.

Overigens blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing dat het ontbreken van kwade trouw (als verzwarende omstandigheid) expliciet is meegewogen bij de bepaling van de strafmaat, hetgeen wordt onderschreven.

Conclusie

52. In de bestreden beslissing is geoordeeld dat een exclusieve bestuurlijke geldboete van 350 euro gepast is voor elk van de inbreuken op artikel 24 van de verordening (EG) nr. 1224/2009.

De in de bestreden beslissing gegeven motivering met betrekking tot zowel de keuze om te sanctioneren als de bepaling van de strafmaat wordt onderschreven, om de redenen die hiervoor bij de beoordeling van het middel zijn uiteengezet.

Door binnen de vastgestelde bandbreedte van 700 euro tot 1.000 euro per gepleegde zware inbreuk, elke inbreuk te sanctioneren met een basisgeldboete van 700 euro, en deze - gelet op de concrete omstandigheden - te halveren, wordt een reële afschrikkende werking verzekerd ten aanzien van verzoeker in zijn hoedanigheid van kapitein. Dit draagt ertoe bij dat verdere toekomstige inbreuken van gelijkaardige aard daadwerkelijk worden ontmoedigd, zonder dat de sanctie verder gaat dan noodzakelijk is om dit doel te bereiken.

53. Het zevende middel geeft geen aanleiding tot hervorming van de bestreden beslissing.

H. Achtste middel

Uiteenzetting van het middel

54. In het achtste middel vordert verzoeker het uitstel van de tenuitvoerlegging van de bestraffing, zoals voorzien in artikel 58/1 van het decreet van 28 juni 2013. Het middel zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is als volgt samengevat in het verslag van het auditoraat:

“Een gebrek aan uitstelmogelijkheid, dan wel een al te streng gelimiteerde uitstelmogelijkheid zou ongrondwettelijk zijn. Met verwijzing naar de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof, betoogt de verzoeker dat de Raad van State bevoegd is om het uitstel van de tenuitvoerlegging van de opgelegde boete te verlenen. Gelet op ‘de beschreven omstandigheden, het voldoende afschrikkingseffect van een uitstel, de ernst van de inbreuken, de goede trouw, etc.’, vraagt de verzoeker om het voordeel van het uitstel van de tenuitvoerlegging te willen verlenen. Hij verzoekt de Raad van State tevens om ermee rekening te houden dat de wettelijke uitzondering in artikel 58/1, § 1 van het decreet van 28 juni 2013 niet van toepassing is als de vorige beboeting sloeg op een misdrijf waarvoor de rederij in plaats van de schipper werd bestraft. Het is aan de verwerende partij om het tegendeel aan te tonen. Die wettelijk uitzondering geldt bovendien ook niet als de eerder uitgesproken geldboete voortvloeit uit hetzelfde misdadige opzet.”

55. In de memorie van wederantwoord betoogt verzoeker dat artikel 58/1, § 1, van het decreet van 28 juni 2013 “gebeurlijk” strijdig is met het gelijkheidsbeginsel in de Grondwet “in de mate dat er op onverantwoorde wijze

een ongelijke (strengere) behandeling bestaat in vergelijking met een gewone rechtsonderhorige die zich op de wet van 9 juni 1964 kan beroepen om uitstel van bestraffing te bekomen” en suggereert hij om in voorkomend geval een prejudiciële vraag te richten aan het Grondwettelijk Hof.

Beoordeling

56. Luidens artikel 58/1 van het decreet van 28 juni 2013 kan het bestuur beslissen dat de beslissing tot oplegging van een exclusieve bestuurlijke geldboete geheel of gedeeltelijk niet wordt uitgevoerd, indien gedurende een periode van vijf jaar voorafgaand aan een nieuwe inbreuk geen van de in die bepaling vermelde voorwaarden wordt geschonden. Deze bevoegdheid komt, wanneer de Raad van State optreedt als hervormingsrechter, eveneens aan hem toe.

Een van de voorwaarden opdat een exclusieve geldboete geheel of gedeeltelijk met uitstel kan worden verleend, is dat aan de overtreder tijdens de periode van vijf jaar voorafgaand aan de nieuwe inbreuk geen exclusieve bestuurlijke geldboete, zoals bedoeld in artikel 56, is opgelegd voor vergelijkbare feiten (artikel 58/1, § 1, eerste lid, 1^o, van het decreet van 28 juni 2013). Een eerder uitgesproken strafrechtelijke sanctie of opgelegde exclusieve bestuurlijke geldboete voor feiten die voortvloeien uit hetzelfde misdadige opzet, vormt daarentegen geen beletsel om uitstel te verlenen (artikel 58/1, § 1, tweede lid, van hetzelfde decreet).

Uit de memorie van toelichting bij het ontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 29 maart 2024 ‘houdende wijziging van diverse decreten over het landbouw- en visserijbeleid’, blijkt het volgende (Parl. St. *VI. Parl.*, 2023-2024, nr. 199/1, p. 26):

“artikel 35. De op dit ogenblik geldende tekst kan zo worden gelezen dat er geen uitstel kan worden gegeven als men voordien gelijk welke inbreuk zou hebben gepleegd. Dit is niet de bedoeling.

Door de aanpassing is duidelijk dat als voordien geen gelijkaardige feiten met een exclusieve bestuurlijke geldboete werden bestraft, het verlenen van uitstel mogelijk is.”

57. Op het verzoek tot toekenning van de gunstmaatregel van uitstel wordt niet ingegaan. Zoals reeds werd vastgesteld bij de beoordeling van het zevende middel (zie *supra*, punt 48), werd aan verzoeker op 16 december 2021, met toepassing van artikel 56, §1, 1° van het decreet van 28 juni 2013, een exclusieve bestuurlijke geldboete van 700 euro opgelegd wegens schending van artikel 24 van verordening (EG) nr. 1224/2009. Het betreft een exclusieve bestuurlijke geldboete zoals bedoeld in artikel 56, opgelegd voor vergelijkbare dan wel identieke feiten, binnen de periode van vijf jaar voorafgaand aan de nieuwe inbreuk van 9 maart 2023. Voorts blijkt niet, noch wordt aangetoond, dat het gaat om een eerder uitgesproken exclusieve bestuurlijke geldboete voor feiten die voortvloeien uit hetzelfde misdadige opzet. Voorts weerlegt verzoeker niet dat het standpunt in de bestreden beslissing dat aan hem op 16 december 2021 een boete werd opgelegd, in de feiten onjuist is.

Daaruit volgt dat er een decretaal beletsel bestaat om enig uitstel van de tenuitvoerlegging van de op te leggen exclusieve bestuurlijke geldboete toe te staan. Dit volstaat om het verzoek tot toekenning van deze gunstmaatregel af te wijzen.

58. De uitbreiding van het middel in de memorie van wederantwoord is laattijdig en derhalve niet ontvankelijk. Aangezien deze uitbreiding niet ontvankelijk is, is een antwoord van het Grondwettelijk Hof op de door verzoeker in het kader van deze uitbreiding voorgestelde prejudiciële vraag niet noodzakelijk om tot een uitspraak te komen. Het verzoek wordt bijgevolg afgewezen.

Conclusie

59. Het achtste middel leidt niet tot hervorming van de bestreden beslissing.

VII. Rechtsplegingsvergoeding

60. Op het voorliggende beroep is de regeling toepasselijk inzake het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding, vervat in artikel 67 van de algemene procedureregeling.

De verwerende partij heeft een verzoek tot het verkrijgen van een rechtsplegingsvergoeding uitsluitend geformuleerd in de memorie van antwoord. Die is evenwel om de hiervoor vermelde reden (zie *supra*, punt 5) uit het debat geweerd.

Een ligt derhalve geen verzoek voor in enig stuk dat tot het debat is toegelaten.

61. Het verzoek van de verwerende partij gedaan als de in het gelijkgestelde partij tot het toekennen van een rechtsplegingsvergoeding wordt bijgevolg afgewezen.

BESLISSING

1. Het beroep tot hervorming van de beslissing van het Departement Landbouw & Zeevisserij van 22 juli 2024 waarbij aan verzoeker een exclusieve bestuurlijke geldboete van 2.100,00 euro (tweeduizendhonderd euro) is opgelegd, wordt verworpen.

2. Aan verzoeker wordt een exclusieve bestuurlijke geldboete van 2.100,00 euro (tweeduizendhonderd euro) opgelegd.

3. Bij de publicatie van dit arrest door de Raad van State wordt de naam van verzoeker niet bekendgemaakt.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op tien november tweeduizend vijftientig,
door de Raad van State, XIVE kamer, samengesteld uit:

	kamervoorzitter,
	staatsraad,
,	staatsraad,
bijgestaan door	
,	griffier.

De griffier

De voorzitter