

Vergaderjaar 1999–2000

27 205

Wijziging van de Visserijwet 1963 (natuurbelangen en zeevisserij)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Op basis van de Visserijwet 1963 kunnen in het belang van de visserij in respectievelijk de zeewateren, de kustwateren of de binnenwateren regelen worden gesteld. Deze regelen zien van oudsher op het beheer van de visstanden in de betreffende wateren. Ten aanzien van kust- en binnenvisserij is voorts bepaald dat bij het stellen van zodanige regelen mede rekening wordt gehouden met de belangen van de natuurbescherming. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe om het ook ten aanzien van de zeevisserij mogelijk te maken bij het nemen van maatregelen mede rekening te houden met die belangen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan een van de actiepunten uit de Structuurnota Vissen naar evenwicht, die de regering in 1993 heeft uitgebracht (kamerstukken II 1992/93, 22 993, nr. 1) terwijl daarmee tevens invulling wordt gegeven aan de dienovereenkomstige toezegging van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij op 14 april 1998 (kamerstukken II 1997/98, 25 600 XIV, nr. 62).

2. Het natuurbeschermingscriterium

In het tweede lid van de artikelen 9 (kustwateren) en 16 (binnenwateren) van de Visserijwet 1963 is vastgelegd dat bij het stellen van regelen in het belang van de visserij, mede rekening wordt gehouden met de belangen van de natuurbescherming. Achtergrond van deze artikelleden is dat daarmee, in de gevallen waarin het uitoefenen van de visserij negatieve effecten heeft op de flora en fauna en die effecten niet via de daarop toegesneden wetgeving of slechts in onevenredig zware mate kunnen worden beschermd, met het oog op de natuurbeschermingsbelangen maatregelen kunnen worden genomen. Zo is ter uitvoering van het tweede lid van artikel 16 van voornoemde wet in het Reglement voor de binnenvisserij 1985 een regeling voor de gesloten tijden en de nachtvisserij getroffen. Voor de kustvisserij kan worden gewezen op de in de Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren opgenomen sluiting van bepaalde gebieden voor bepaalde vormen van bodemberoerende visserij.

Ten aanzien van de zeevisserij ontbeert de Visserijwet 1963 tot op heden een dergelijke bepaling. Dit neemt evenwel niet weg dat ook bij het uitoe-

fenen van de zeevisserij natuurwaarden in het geding kunnen zijn, die in toenemende mate door de samenleving als belangrijk worden ervaren. Daarbij kan worden gedacht aan bodemberoerende visserijmethoden. Ook kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de voedselvoorziening van vogels die mogelijk in het gedrang komt als gevolg van de (wijze van) uitoefening van de visserij. Om die reden dienen voorzieningen te worden getroffen om ten aanzien van deze – met name bedrijfsmatige – categorie visserij met het oog op de bescherming van die natuurwaarden nadere regels te kunnen stellen. Ten aanzien van de behartiging van de natuurbelangen in de zeevisserij zal worden aangesloten bij de systematiek zoals deze op dit punt is gevolgd bij de kust- en binnenvisserij. Kern daarvan is dat de regelgeving die uit hoofde van het voorgestelde artikel 4, eerste lid, van de Visserijwet 1963 kan worden getroffen als zodanig in het belang van de visserij kan strekken tot instandhouding of uitbreiding van visvoorraden onderscheidenlijk tot een beperking van de vangstcapaciteit in – korthedshalve – het zeegebied. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt daaraan invulling gegeven, een invulling die uit de aard der zaak bestaat uit een complex van diverse bestanddelen. Zo zijn thans in het Reglement zee- en kustvisserij bijvoorbeeld voorschriften gegeven met betrekking tot de lengtemaat van vissen, het vissen met bepaalde vistuigen en de omvang van de te vangen hoeveelheden. Met de thans voorliggende uitbreiding van het eerste lid van het artikel wordt aangegeven dat in het desbetreffende complex van nadere regelgeving ter invulling van artikel 4 niet louter voorschriften kunnen worden gegeven die uitsluitend en direct het visbestand onderscheidenlijk de vangstcapaciteit regarderend, maar daarnaast ook maatregelen die op die onderdelen de zeevisserij reguleren vanuit een natuurbeschermingsoptiek. Ook biedt de redactie van het nieuwe artikel 4, eerste lid, de mogelijkheid voorschriften die korthedshalve de zeevisserij ten algemene betreffen nader in te vullen vanuit natuurbeschermingsoptiek.

3. Verhouding tot andere wetten

In beginsel zou het veelal ook mogelijk zijn ten aanzien van in het kader van de zeevisserij relevant zijnde natuurbelangen maatregelen te nemen op grond van de Natuurbeschermingswet door middel van een aanwijzing als beschermd natuurmonument. Evenals dit ten aanzien van de kust- en binnenvisserij geldt, zou een dergelijke aanwijzing, enkel omdat een aspect van visserij-activiteiten schade berokkent, in veel gevallen echter een te zwaar instrument zijn. Ook anderszins zou zo'n gebiedsgerichte aanwijzing overigens minder of zelfs helemaal niet voor de hand kunnen liggen, namelijk indien de visserij-activiteit zich niet tot een bepaald gebied beperkt. In de vorenbedoelde gevallen kan ermee worden volstaan om enkele specifiek op de betreffende visserij-activiteit toegesneden maatregelen te treffen, zoals het stellen van eisen aan het te gebruiken vistuig of een beperking van de visserij-inspanning.

Op grond van artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 wijst de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij gebieden aan indien hij daartoe ingevolge verdragen of andere internationale verplichtingen met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud is gehouden. Een dergelijke verplichte aanwijzing vloeit bijvoorbeeld voort uit Richtlijn nr. 79/409/EG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103) en Richtlijn nr. 92/43/EG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206). De aanwijzing van een gebied in de zin van deze zogenoemde Vogel- en Habitatrichtlijn brengt een aantal rechtsgevolgen met zich mee. De belangrijkste vloeien voort uit artikel 6 van de Habitatrichtlijn, dat via een schakelbepaling eveneens van toepassing is in Vogelrichtlijngebieden. Artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn geeft aan dat

de lidstaten voor de gebieden de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen. In concrete gevallen dient de uitbreiding of intensivering van bestaand gebruik van een gebied nader afgewogen te worden, met name indien de betrokken activiteit significante gevolgen voor het gebied kan hebben. Met betrekking tot de visserij in de op grond van artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen gebieden kan aldus op basis van de Visserijwet 1963 na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel invulling worden gegeven aan de op grond van de Habitatrichtlijn geldende afwegingen voor zover het gebieden betreft die tevens zijn aan te merken als wateren in de zin van artikel 1, vierde lid, onderdeel b, van de Visserijwet 1963.

Tevens kan worden gewezen op de Flora- en Faunawet, die in mei 1998 tot stand is gekomen. Bij of krachtens die wet kunnen dieren die dreigen uit te sterven of ten aanzien waarvan maatregelen nodig zijn om een overmatige benutting te voorkomen, worden aangewezen als beschermde inheemse soort. Het is onder andere verboden een aangewezen beschermde inheemse soort te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of opzettelijk te storen. In de Flora- en Faunawet worden alle van nature in Nederland voorkomende vissen aangewezen als beschermde inheemse diersoort, met uitzondering van de soorten waarop de Visserijwet 1963 van toepassing is. Met deze inperking is een afbakening tussen die wet en het onderhavige wetsvoorstel tot stand gebracht. Belangrijke overweging bij het op deze wijze afbakenen van beide wettelijke stelsels is geweest, dat het stellen van regelen aan de visserij van geheel andere orde is dan de onderwerpen die de Flora- en Faunawet beoogt te regelen.

De visserij kent namelijk – daargelaten de sportvisserij – in het algemeen een bedrijfsmatige uitoefening. Dit bedrijfseconomische aspect is in beginsel afwezig voor zover het gaat om de bescherming van inheemse soorten; slechts in bepaalde categorieën uitheemse soorten wordt bedrijfsmatig gehandeld. Deze bedrijfsmatige kant van de visserij, waarbij de benutting voorop staat, geeft daarnaast aanleiding tot vele, onderling sterk samenhangende technische bepalingen en maatregelen, onder meer gericht op een doelmatige bevissing. Dergelijke regels werden beter op hun plaats gevonden in een afzonderlijke wet dan in een wet die vooral uitgaat van de bescherming van soorten. Een dergelijke opzet sluit bovendien goed aan bij de opzet zoals die in communautair verband wordt gehanteerd. Ook daar wordt het onderscheid tussen enerzijds regelgeving uit hoofde van natuurbescherming en anderzijds regelgeving gericht op de uitoefening van de visserij gemaakt.

4. De reikwijdte van het ontwerp

De regelen die krachtens het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden gesteld, hebben betrekking op de visserij in de in artikel 1, vierde lid, onderdeel b, van de Visserijwet 1963 bedoelde wateren. De wateren waar dat artikel op ziet, veranderen niet met de voorgestelde wijziging. Tot de bedoelde wateren behoort de zee, met inbegrip van het in het Besluit aanwijzing zeegebied en kustwateren 1970 aangewezen zeegebied en de visserijzone (ook wel 200-mijlszone genoemd). In deze zone, die is ingesteld krachtens de Machtigingswet instelling visserijzone, oefent Nederland de uitsluitende rechtsbevoegdheid uit met betrekking tot visserij-aangelegenheden. Ten aanzien van de visserij-aangelegenheden is ingevolge artikel 58 van de Visserijwet 1963 in de 200-mijlszone ook het Nederlandse strafrecht van toepassing. Gelet op de in artikel 1, vierde lid, onderdeel b, van de Visserijwet 1963 opgenomen definitie van zeevisserij biedt het wetsvoorstel ook een basis om buiten de 200-mijlszone regelen te stellen in het belang van de natuurbescherming. Om een dergelijke werking juridisch slechts bindend zou zijn voor Nederlandse schepen en

overigens de feitelijke mogelijkheden tot het stellen van dergelijke maatregelen in buitenlandse wateren beperkt zijn gelet op de jurisdictie van andere staten zijn er geen voornemens om in die zin invulling te geven aan het wetsvoorstel.

Binnen de 200-mijlszone wordt de bevoegdheid tot het stellen van regelen ingeperkt door op Nederland rustende internationale verplichtingen, die voortvloeien uit het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Het gemeenschappelijk visserijbeleid is voor een belangrijk deel vastgelegd in Verordening (EEG) nr. 3760/92 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 december 1992 tot invoering van een communautaire regeling voor de visserij en de aquacultuur (PbEG L 389) en in Verordening (EG) nr. 850/98 van de Raad van de Europese Unie van 30 maart 1998 voor de instandhouding van de visbestanden via technische maatregelen voor de bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen (PbEG L 125), alsmede in de op die verordeningen gebaseerde uitvoeringsverordeningen. Binnen het toepassingsbereik van die verordeningen kunnen de lid-staten nog maar in beperkte mate op nationaal niveau maatregelen treffen. In dit verband moet in het bijzonder worden gewezen op de artikelen 10 van Verordening (EG) nr. 3760/92 en 46 van Verordening (EG) nr. 850/98. In die artikelen is bepaald dat de lid-staten ten aanzien van de wateren die onder hun jurisdictie vallen, onder daarbij genoemde stringente restricties, op nationaal niveau verdergaande maatregelen kunnen nemen voor de instandhouding en het beheer van de bestanden in die wateren, respectievelijk technische maatregelen kunnen voorschrijven. Met name gaat het, kort weergegeven, om de volgende restricties. Ten aanzien van nationale instandhoudings- en beheersmaatregelen geldt dat deze zijn toegestaan mits ze enkel betrekking hebben op strikt lokale visbestanden die slechts voor de vissers van de betrokken lid-staat van belang zijn, dan wel uitsluitend van toepassing zijn op de vissers van de betrokken lid-staat. Nationale technische maatregelen mogen genomen worden ten aanzien van de vorenbedoelde strikt lokale visbestanden, of in aanvulling op de communautaire maatregelen of minimumeisen op visserijgebied, doch mogen in alle gevallen slechts van toepassing zijn op de vissers uit de betrokken lid-staat.

Daarnaast wordt er op gewezen dat Nederland, bij het stellen van regelen ten aanzien van de visserij binnen de 200-mijlszone, op grond van EU-regelgeving rekening zal moeten houden met de rechten van vissers afkomstig uit de naburige lid-staten van de Europese Unie om binnen die wateren in de zone tussen 3 en 12 mijlen te vissen, hoewel de Nederlandse territoriale wateren zich ingevolge de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee uitstrekken tot 12 mijlen. In dit verband zij verwezen naar bijlage I bij Verordening (EG) nr. 3760/92, waarin voor elke lid-staat de geografische zones van de kustwateren van de andere lid-staten zijn vastgesteld waar visserij-activiteiten mogen plaatsvinden, evenals de soorten waarop ze betrekking mogen hebben.

Los van het communautaire beleid zal Nederland rekening moeten houden met de toegang tot de Nederlandse 3-mijlszone die Belgische vissers aan artikel 2, tweede lid, van het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie (Trb. 1958, 18 kunnen ontlenuen.

Uit het bovenstaande vloeit voort dat ten aanzien van Nederlandse zeevissers de mogelijkheid bestaat tot het stellen van nationale regelen mede uit hoofde van natuurbeschermingsoverwegingen, doch de facto niet ten aanzien van vissers uit andere lid-staten. Om die reden is afgezien van een op alle vissers betrekking hebbende imperatieve redactie van de aan artikel 4, eerste lid, toegevoegde zin. Ook van een louter op Nederlandse vissers betrekking hebbende imperatieve redactie is afgezien. Dit zou niet slechts tot ongewenste situaties kunnen leiden uit oogpunt van gelijke behandeling, doch zou daarnaast kunnen leiden tot een ongun-

stiger concurrentiepositie voor Nederlandse vissers ten opzichte van hun collega's uit andere lid-staten. Tevens zou dit in een aantal gevallen voor wat betreft het gewenste effect ook een zinledig resultaat tot gevolg kunnen hebben. Bij dit laatste valt te denken aan maatregelen die op basis van zo'n imperatieve redactie getroffen zouden moeten worden ten aanzien van Nederlandse vissers, terwijl het resultaat daarvan teniet zou (kunnen) worden gedaan door activiteiten van vissers uit andere lid-staten. De gekozen redactie van de aan artikel 4, eerste lid, toegevoegde zin («kan mede rekening worden gehouden») brengt met zich mee dat per te nemen maatregel bekeken zal moeten worden of er aanleiding bestaat daarbij mede rekening te houden met de belangen van de natuurbescherming.

Hoewel de regelen die krachtens het onderhavige wetsvoorstel kunnen worden gesteld betrekking kunnen hebben op de visserij in alle in artikel 1, vierde lid, onderdeel b, van de Visserijwet bedoelde wateren, zal in het licht van het voorgaande het onderhavige wetsvoorstel met name van belang zijn voor de 12-mijlszone en daarbij in het bijzonder voor de 3-mijlszone. Van de andere lid-staten heeft alleen België toegang tot de Nederlandse 3-mijlszone. De Belgische vissers dienen zich daarbij op grond van het Benelux-verdrag te houden aan de aldaar van toepassing zijnde regelgeving.

Het wetsvoorstel is voorts om een andere reden met name van belang voor de 12-mijlszone en in het bijzonder de 3-mijlszone: die gebieden zijn uit het oogpunt van natuurbescherming zonder meer waardevol, terwijl te zelfder tijd het ecosysteem hier bijzonder kwetsbaar is. De grootste nationale beleidsruimte zal bestaan ten aanzien van soorten die weliswaar onder het gemeenschappelijk visserijbeleid vallen, doch waarvoor (nog) geen communautaire regels zijn gesteld.

5. Gevolgen voor het bedrijfsleven en de handhaving

Aangezien met de onderhavige wetswijziging enkel het kader wordt geschapen op grond waarvan maatregelen kunnen worden genomen, vloeien uit de onderhavige wetswijziging geen directe gevolgen voor het bedrijfsleven voort. Anders kan dit liggen bij de krachtens deze wijziging te treffen uitvoeringsmaatregelen. Ook ten aanzien van de handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid kan eerst bij het treffen van de concrete maatregelen een zinvolle afweging plaatsvinden. De toets ten aanzien van de bedrijfseffecten en ten aanzien van de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid zal dan ook in dat kader moeten plaatsvinden.

Gebleken is dat de beroepsmatige visserij op bepaalde soorten schelpdieren een zodanige omvang heeft aangenomen dat zowel uit bestands-overwegingen als uit overwegingen van natuurbescherming in toeneemende mate sprake is van ongewenste effecten. In verband hiermee wordt de visserij op alle onder het regime van de Visserijwet 1963 vallende schelpdiersoorten aan een vergunningplicht onderworpen. Nadat het onderhavige wetsvoorstel tot wet is verheven en in werking is getreden, zal voor de visserij op bepaalde schelpdiersoorten in de 3-mijlszone, in verband met de bodemverstoring die deze visserij met zich meebrengt, in principe geen vergunningen worden afgegeven.

6. Reacties op wetsvoorstel¹

De onderhavige wetswijziging is voor commentaar aan een aantal organisaties voorgelegd. Het Produktschap Vis heeft mede namens de Nederlandse Vissersbond, de Federatie van Visserijverenigingen en de Coöperatieve Producentenorganisatie.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Schelpdiervisserij op de Noordzee commentaar geleverd. Het Productschap onderschrijft het, in de aan dat schap voorgelegde concept-Memorie van Toelichting gestelde, dat maatregelen allereerst in het belang van de visserij moeten zijn, waarbij mede rekening kan worden gehouden met de belangen van de natuurbescherming. Het Productschap trekt hieruit vervolgens de conclusie dat de maatregelen die worden getroffen op basis van artikel 4, eerste lid, niet strijdig mogen zijn met de belangen van de visserij. Als voorbeelden van dergelijke maatregelen noemt het Productschap de sluiting van visgebieden om redenen anders dan bestandsbeheer en de toepassing van het voorzorgsbeginsel ten aanzien van visserijactiviteiten als een «nee-tenzij» beginsel. Het Productschap trekt echter ten onrechte deze conclusie. Zoals hiervoor in paragraaf 2 reeds is gemeld kan op basis van artikel 4, eerste lid, in het belang van de visserij regelgeving tot stand komen met het oog op de regulering van de visvoorraden onderscheidenlijk vangstcapaciteit. Dit complex aan regelgeving bestaat uit diverse voorschriften. De onderhavige toevoeging van het natuurbeschermingsbelang aan artikel 4, eerste lid, geeft nadere sturing aan de invulling van dat complex aan regelgeving in die zin dat die voorschriften nader kunnen worden aangescherpt uit hoofde van natuurbescherming. Zo kan bijvoorbeeld een maatregel als de sluiting van visgebieden uit hoofde van visstandsbeheer aldus met het oog op het belang van de natuurbescherming een grotere of langere werking krijgen dan waartoe slechts het belang van de visstand zou nopen. Maar daarnaast zal het ook mogelijk zijn tot sluiting van gebieden over te gaan louter om redenen van natuurbescherming. Binnen het complex aan regelgeving op basis van artikel 4, eerste lid, betreft het dan een concrete maatregel die op zichzelf de visserij regardeert maar wordt getroffen vanuit natuurbeschermingsoptiek.

De Vogelbescherming heeft mede namens de Waddenvereniging en de Werkgroep Noordzee commentaar geleverd. De Vogelbescherming merkt op dat in de Memorie van Toelichting helder moet worden aangegeven op welke wijze wordt gewaarborgd dat in de uitvoeringspraktijk natuurbeschermingsbelangen zullen worden meegewogen en of deze ook zelfstandig aanleiding kunnen vormen voor bepaalde maatregelen. In reactie hierop merk ik op dat hierboven al is aangegeven dat in de regelgeving op basis van artikel 4, eerste lid, elementen zullen kunnen worden meegenomen die geheel of ten dele worden gemotiveerd vanuit natuurbeschermingsbelang. Op basis daarvan zal vervolgens de uitvoeringspraktijk worden vormgegeven, uiteraard met inachtneming van hetgeen in de onderliggende regelgeving is voorgeschreven. De Vogelbescherming pleit er tenslotte voor dat, indien er ten aanzien van de schelpdiervisserij in de Nederlandse 3-mijlszone invulling wordt gegeven aan het voorgestelde artikel 4, dergelijke regels zowel van toepassing zouden moeten zijn op Nederlandse vissers als op vissers uit andere lid-staten. Dit verzoek van de Vogelbescherming is reeds bestaande praktijk. Ingevolge het Benelux-verdrag hebben slechts Belgische vissers toegang tot de Nederlandse 3-mijlszone. Daarbij dienen ze zich te houden aan de aldaar van toepassing zijnde Nederlandse regelgeving. Van Greenpeace en de Stichting Natuur en Milieu is geen reactie ontvangen.

De Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
G. H. Faber