

Vergaderjaar 2000–2001

27 893

Wijziging van de Visserijwet 1963 (uitvoering Overeenkomst inzake grensoverschrijdende visbestanden)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

I.	Inleiding	blz. 1
II.	Inhoud van de Overeenkomst	blz. 2
III.	Uitvoering van de Overeenkomst	blz. 3
III.1	Europese Gemeenschap	blz. 3
III.2	Handhaving van de beheers- en instandhoudingsmaatregelen	blz. 4

I. Inleiding

De op 4 augustus 1995 te New York tot stand gekomen Overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden (Trb. 1996, 277), hierna te noemen «de Overeenkomst», bevat regels die een nadere uitwerking geven aan de bepalingen van het op 10 december 1982 te Montego-Bay totstandgekomen Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee (Trb. 1983, 83), hierna te noemen «het Zeerechtverdrag» inzake de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden.

De Overeenkomst is het resultaat van onderhandelingen die tussen 1993 en 1995 hebben plaatsgevonden tijdens de Conferentie van de Verenigde Naties inzake de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden. Doel van deze Conferentie was te komen tot een effectieve implementatie van de bepalingen inzake de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden van het Zeerechtverdrag.

Wordt de Overeenkomst algemeen aanvaard, dan zal dat er toe kunnen leiden dat eventuele toekomstige visserijconflicten in het juridisch kader gesteld door deze Overeenkomst en het Zeerechtverdrag kunnen worden afgehandeld. Dit voorkomt unilateraal optreden van kuststaten. Dergelijk unilateraal optreden van kuststaten zou kunnen leiden tot een ongewenst

geachte uitbreiding van de rechtsmacht van de kuststaat, hetgeen afbreuk zou kunnen doen aan het evenwicht tussen de rechten en verplichtingen van verschillende staten zoals vervat in het Zeerechtverdrag.

De Overeenkomst is op 28 juni 1996 voor het Koninkrijk der Nederlanden ondertekend. Onderzoek naar de noodzakelijkheid van uitvoeringswetgeving heeft ertoe geleid dat, in het licht van de strafrechtelijke handhaving op volle zee van beheers- en instandhoudingsmaatregelen, waartoe de Overeenkomst verplicht, een wijziging van de artikel van de 58 Visserijwet 1963 wordt voorgesteld.

De goedkeuring van de Overeenkomst zal worden neergelegd in een afzonderlijk voorstel van rijkswet. Aangezien mogelijk ook de regeringen van de Nederlandse Antillen of Aruba medegelding wensen, wordt de goedkeuring gevraagd voor het gehele koninkrijk.

II. Inhoud van de Overeenkomst

Deel VI van de Overeenkomst ziet op de naleving van maatregelen uit het Zeerechtverdrag voor de instandhouding en het beheer van grensoverschrijdende en over grote afstanden trekkende visbestanden en rechtshandhaving. Artikel 19 legt de verplichtingen voor vlaggenstaten in deze vast. Artikel 19 is erop gericht te garanderen dat de vlaggenstaat het instrumentarium heeft voor effectieve rechtshandhaving en dit ook daadwerkelijk toepast. Artikel 20 verplicht staten rechtstreeks of in het kader van sub-regionale of regionale organisaties en akkoorden samen te werken om er voor te zorgen dat door dergelijke organisaties en akkoorden vastgestelde maatregelen voor de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden worden nageleefd en in rechte worden gehandhaafd. Een aantal bepalingen is erop gericht de vlaggenstaat te assisteren bij het onderzoek naar beweerde overtreddingen. Voorts is de vlaggenstaat verplicht informatie te verstrekken over de voortgang en resultaat van het onderzoek aan alle staten die belang hebben bij of nadeel ondervinden van een beweerde overtredding. De kuststaat kan een vlaggenstaat verzoeken tot samenwerking wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat een vaartuig, dat zich op volle zee bevindt, heeft gevist in een gebied onder de jurisdictie van de kuststaat zonder dat die kuststaat daarvoor toestemming heeft verleend. Verder bevat artikel 20 bepalingen ten aanzien van door staten te treffen regelingen aangaande het beschikbaar stellen van bewijsmateriaal. Artikel 19 en artikel 20 zijn erop gericht te garanderen dat de vlaggenstaat toeziet op de naleving en rechtshandhaving van instandhoudings- en beheersmaatregelen voor de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden die zijn vastgesteld in het kader van sub-regionale en regionale organisaties en akkoorden. In principe is dit een effectief systeem van naleving en rechtshandhaving. Echter, in gevallen waar de vlaggenstaat niet in staat of bereid is over te gaan tot rechtshandhaving, vormt de exclusieve rechtsmacht van de vlaggenstaat over schepen op de volle zee die zijn vlag voeren een probleem. Bij de onderhandelingen werd het echter onwenselijk beschouwd afbreuk te doen aan dit rechtsmachtstelsel zoals vervat in het Zeerechtverdrag. De oplossing van dit vraagstuk is gegeven in de artikelen 21 en 22 van de Overeenkomst. Artikel 21 bepaalt dat staten die partij zijn bij de Overeenkomst en tevens lid zijn van of partij zijn bij een organisatie of akkoord in alle gebieden van de volle zee die daaronder vallen, vissersvaartuigen die de vlag voeren van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst kunnen aanhouden en inspecteren. Tevens bestaat de mogelijkheid voor de inspecterende staat in bepaalde gevallen nader onderzoek uit te voeren en rechtshandhavingsmaatregelen ten aanzien van het betrokken vaartuig te nemen. Deze op zich vergaande bevoegdheid van staten om op volle zee op te treden tegen schepen die niet hun vlag voeren is door een aantal

belangrijke garanties omgeven om misbruik te voorkomen. Ten eerste zijn staten verplicht in het kader van sub-regionale of regionale akkoorden en organisaties procedures vast te stellen voor het uitvoeren van aanhoudingen en inspecties en eventuele volgende rechtshandavingsmaatregelen. Deze procedures dienen in overeenstemming te zijn met het in artikel 21 bepaalde en met de basisprocedure zoals vastgesteld in artikel 22 van de Overeenkomst. Als het niet mogelijk is dergelijke procedures binnen twee jaar na bekrachtiging van de Overeenkomst in een akkoord of organisatie vast te stellen, dan geldt het in artikel 21 bepaalde en de in artikel 22 vastgestelde basisprocedure. Voorts stelt artikel 21 dat de vlaggenstaat door de inspecterende staat op de hoogte dient te worden gebracht voordat deze laatste overgaat tot actie op grond van dit artikel. De vlaggenstaat kan op grond van deze informatie besluiten zelf over te gaan tot het nemen van de aangewezen rechtshandavingsmaatregelen. Ook als de inspecterende staat eenmaal is begonnen met optreden behoudt de vlaggenstaat de mogelijkheid om op ieder moment te verzoeken het schip vrij te geven en zelf maatregelen te nemen met betrekking tot een beweerde overtreding. Een laatste garantie tegen misbruik van de in artikel 21 aan staten toegekende rechten tegenover schepen op volle zee, die niet hun vlag voeren, is dat er aansprakelijkheid bestaat voor schade of verliezen als gevolg van onwettig optreden op grond van dit artikel, of van optreden dat verder gaat dan redelijkerwijs nodig is voor de toepassing van dit artikel. De basisprocedure voor aanhouding en inspectie, opgenomen in artikel 22 van de Overeenkomst, geeft zowel richtlijnen aan de inspecterende staat voor het optreden van zijn inspecteurs als aan de vlaggenstaat om te garanderen dat kapiteins van visserij-schepen onder zijn vlag hun medewerking te verlenen. Artikel 23 geeft aan welke rechten en plichten een havenstaat heeft om maatregelen te nemen om de effectiviteit te bevorderen van instandhoudings- en beheersmaatregelen die internationaal zijn vastgesteld.

III. Uitvoering van de Overeenkomst

III.1 Europese Gemeenschap

Bij de ondertekening van de Overeenkomst zijn door het Koninkrijk der Nederlanden verklaringen afgelegd ten aanzien van de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap. Hierover kan het volgende worden gezegd. Het besluit van de Raad van Europese Unie van 8 juni 1998 inzake de bekrachtiging door de Europese Gemeenschap van de overeenkomst over de toepassing van de bepalingen van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het recht van de zee van 10 december 1982 die betrekking hebben op de instandhouding en het beheer van de grensoverschrijdende en de over grote afstanden trekkende visbestanden (PbEG L 189) strekt tot bekrachtiging van de Overeenkomst door de Europese Gemeenschap. Verder stelt het raadsbesluit dat de akte van bekrachtiging tegelijk met de akten van bekrachtiging van alle lidstaten zal worden neergelegd. Aangezien zowel de Gemeenschap als de lidstaten bevoegdheden bezitten ten aanzien van de materie die door de Overeenkomst geregeld wordt, is het overeenkomstig artikel 47 van de Overeenkomst noodzakelijk dat wordt aangegeven welke door de Overeenkomst geregelde aangelegenheden onder de bevoegdheid van de Gemeenschap vallen en welke onder de bevoegdheid van de lidstaten. Bijlage B bij het Raadsbesluit van 8 juni 1998 geeft de verklaring weer die in deze zin zal worden afgelegd. De Gemeenschap heeft de bevoegdheid voorschriften en regelingen inzake de instandhouding en het beheer van de levende rijkdommen van de zee aan te nemen, en binnen haar bevoegdheid verbintenissen met derde staten of bevoegde organisaties aan te gaan. Deze bevoegdheid geldt zowel voor de onder de nationale jurisdictie vallende wateren als voor de volle zee.

De Gemeenschap beschikt over de regelgevende bevoegdheid om voor zeevisbestanden de instandhoudings- en beheersmaatregelen vast te stellen die ten aanzien van de individuele lidstaten van de Gemeenschap gelden. De lidstaten beschikken elk over de bevoegdheid om ten aanzien van individuele vaartuigen die hun vlag voeren instandhoudings- en beheersmaatregelen vast te stellen.

De controle op de naleving van de Overeenkomst berust bij het Koninkrijk. Tevens is het Koninkrijk verplicht te voorzien in de nodige regelingen ten behoeve van de uitvoering van de instandhoudings- en beheersmaatregelen. Voorts is het Koninkrijk bevoegd overeenkomstig de nationale wetgeving maatregelen te nemen met betrekking tot kapiteins en officieren van vissersvaartuigen, zoals het weigeren, intrekken of schorsen van een vergunning om in die hoedanigheid te functioneren. Dit geldt, met inachtneming van de communautaire wetgeving, ook voor de maatregelen betreffende de uitoefening van de rechtsmacht van de vlaggenstaat over zijn schepen op volle zee, met name de bepalingen die gelden in de situatie dat andere staten dan de vlaggenstaat vissersvaartuigen gaan controleren, en de bepalingen inzake internationale samenwerking bij het handhaven van de wet en het terugkrijgen van de controle over hun vaartuigen.

In een aantal aangelegenheden zijn de Gemeenschap en het Koninkrijk gezamenlijk bevoegd. Dit betreft de volgende aangelegenheden die onder de Overeenkomst vallen: behoeften van ontwikkelingslanden, wetenschappelijk onderzoek, maatregelen van havenstaten en maatregelen ten aanzien van landen die niet bij regionale visserijorganisaties of bij de Overeenkomst zijn aangesloten. De algemene bepalingen van de Overeenkomst (artikelen 1, 4 en 34 tot en met 50 alsmede de regeling van geschillen (deel VIII) zijn zowel op de Gemeenschap als op het Koninkrijk van toepassing.

III.2 Handhaving van de beheers- en instandhoudingsmaatregelen

Het zwaartepunt van de Overeenkomst ligt bij het vaststellen van beheers- en instandhoudingsmaatregelen door regionale en subregionale visserijorganisaties (die de status van besluiten van volkenrechtelijke organisaties hebben in de zin van artikel 92 Grondwet) en de handhaving daarvan. Voor Nederland zal dit in de praktijk neerkomen op de implementatie en handhaving van EG-besluiten. De Europese Gemeenschap maakt immers deel uit van de voor het Koninkrijk belangrijke regionale visserijorganisaties (rvo's) waarvoor de onderhavige Overeenkomst als juridisch kader dient. In een dergelijke rvo worden (gedetailleerde) beheers- en instandhoudingsmaatregelen vastgesteld die vervolgens worden omgezet in EG-regelgeving. Een voorbeeld van dergelijke omzetting is de wijziging van de Regeling technische maatregelen 2000¹ waarin verordening (EG) nr. 1262/2000 van de Raad van de Europese Unie van 8 juni 2000 houdende vaststelling van controlemaatregelen ten aanzien van vaartuigen die de vlag voeren van landen die geen partij zijn bij de Visserijorganisatie voor het noordwestelijk deel van de Atlantische Oceaan (NAFO)² is geïmplementeerd.

Zoals te doen gebruikelijk bij de implementatie van een EG-besluit in een nationale regeling zal gebruik worden gemaakt van de techniek van statische danwel dynamische verwijzing naar bepalingen van het desbetreffende besluit. Bij die verwijzing wordt de vindplaats van het in het Nederlands gestelde besluit in het Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen vermeld. Aldus wordt voldaan aan het vereiste dat een wettelijke strafbepaling in de Nederlandse taal moet zijn gesteld en bekend gemaakt (AETR-arrest, Hoge Raad 24 juni 1997, NJ 1998/70).

¹ Artikel V A van de Wijziging van diverse regelingen zeevisserij, Stcrt. 2000, 249.

² PbEG L 144.

Implementatie van een EG-besluit, en diensgevolge van verplichtingen van deze Overeenkomst, vindt plaats op grond van de Visserijwet 1963. Ingevolge artikel 3a van de Visserijwet 1963 kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regelen worden gesteld ter uitvoering van op grond van internationale overeenkomsten of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties opgelegde verplichtingen of verleende bevoegdheden in het belang van de visserij. Bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur kunnen mede voorschriften worden gegeven in het belang van de naleving van de aldaar bedoelde regelen. In het op artikel 3a van de Visserijwet 1963 gebaseerde Reglement zee- en kustvisserij 1977 is voorts aan de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de bevoegdheid gegeven om in het belang van de visserij regelen te stellen ter uitvoering van op grond van internationale overeenkomsten of van besluiten van volkenrechtelijke organisaties opgelegde verplichtingen of verleende bevoegdheden. Implementatie van de beheers- en instandhoudingsmaatregelen die door een rvo zijn vastgesteld op grond van onderhavige Overeenkomst en in een EG-besluit zijn opgenomen, kan dus plaatsvinden door middel van een ministeriële regeling van de minister van LNV. In een dergelijke ministeriële regeling kan worden verwezen naar de Nederlandse tekst van het desbetreffende EG-besluit. Door een dergelijke implementatie worden tevens de op het Koninkrijk rustende verplichtingen voortvloeiende uit onderhavige Overeenkomst nagekomen. De keuze voor deze wijze van implementeren is ingegeven door enerzijds het gebrek aan beleidsvrijheid dat voortvloeit uit de exclusieve bevoegdheid van de Gemeenschap inzake visserij en anderzijds de wens van een snelle en correcte implementatie. Daarnaast blijken de desbetreffende regels geregeld te veranderen waardoor de nationale regeling vaak moet worden aangepast.

De regels die bij of krachtens de Visserijwet 1963 ter implementatie van de Overeenkomst kunnen worden gesteld, hebben betrekking op de visserij in de in artikel 1, vierde lid, onderdeel b, van de Visserijwet 1963 bedoelde wateren. Tot die wateren behoort het in het Besluit aanwijzing zeegebied en kustwateren 1970 aangewezen kustgebied, de visserijzone (ook wel 200-mijlszone genoemd) en de volle zee. Alle wateren die voor deze Overeenkomst relevant kunnen zijn vallen dus onder de reikwijdte van de Visserijwet 1963. De bevoegdheid tot het stellen van regels binnen de 200-mijlszone wordt ingeperkt door op Nederland rustende internationale verplichtingen, die voortvloeien uit het gemeenschappelijk visserijbeleid.

Overtreding van het gestelde bij of krachtens artikel 3a van de Visserijwet 1963 is een strafbaar feit ingevolge artikel 1, onder 4°, van de Wet op de economische delicten. Op grond van artikel 17, eerste lid, onder 2° van de Wet op de economische delicten zijn de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (AID) belast met de opsporing van de overtredingen van de Visserijwet 1963.

De opsporingsambtenaren van de AID zijn op grond van artikel 23 van de Wet op de economische delicten bevoegd in het belang van de opsporing aan boord te gaan van vaartuigen en deze te onderzoeken. Op grond van artikel 539a van het Wetboek van Strafvordering kunnen zij deze bevoegdheid ook buiten het Nederlandse territorium op volle zee aan boord van buitenlandse vaartuigen uitoefenen, voorzover het volkenrecht dit toelaat.

De Overeenkomst verplicht staten tot het treffen van maatregelen op het terrein van rechtshandhaving en schept de mogelijkheid om op volle zee aan boord te gaan van schepen die de vlag voeren van een andere staat die partij is bij de Overeenkomst en deze te onderzoeken (artikel 19 en 21 van de Overeenkomst). Deze bevoegdheid kan door de Nederlandse autoriteiten evenwel alleen rechtmatig op een buitenlands vaartuig op volle

zee worden uitgeoefend indien Nederland ten aanzien van de relevante strafbare feiten extraterritoriale rechtsmacht heeft.

In principe heeft Nederland op grond van artikel 2 van het Wetboek van Strafrecht (Sr) slechts rechtsmacht over de relevante feiten wanneer deze in de Nederlandse territoriale wateren zijn gepleegd ongeacht de vlag van het schip. De rechtsmacht van Nederland buiten de territoriale wateren is ingevolge artikel 3 Sr beperkt tot de feiten gepleegd aan boord van Nederlandse vaartuigen. Teneinde de Nederlandse rechtsmacht uit te breiden is in artikel 58 van de Visserijwet 1963 voorts bepaald dat Nederland ook rechtsmacht heeft ten aanzien van aan boord van buitenlands vaartuigen binnen de visserijzone gepleegde feiten.

Om volledige uitvoering te kunnen geven aan de Overeenkomst moet Nederland voorts in staat zijn om rechtsmacht uit te oefenen ten aanzien van buitenlandse vaartuigen die buiten de visserijzone op volle zee varen en een overtreding van een beheers- of instandhoudingsmaatregel van een rvo begaan. Er dient derhalve rechtsmacht geschapen te worden buiten de visserijzone. Daarom wordt voorgesteld in artikel 58 van de Visserijwet 1963 een nieuw onderdeel op te nemen waarin wordt bepaald dat Nederland ook buiten de Nederlandse territoriale wateren en de visserijzone rechtsmacht heeft ten aanzien van de relevante feiten, strafbaar gesteld krachtens artikel 3a van de Visserijwet 1963. Deze uitbreiding van de rechtsmacht is evenwel beperkt tot overtredingen van regelen die zijn gesteld ter uitvoering van besluiten van een regionale visserij organisatie, houdende beheers- en instandhoudingsmaatregelen genomen op grond van de Overeenkomst. Ten aanzien van andere overtredingen blijft de rechtsmacht van Nederland op volle zee slechts beperkt tot de Nederlandse vaartuigen.

Door deze wijziging van de Visserijwet 1963 wordt het Nederlandse strafrecht, voor wat betreft overtredingen van de bij of krachtens artikel 3a van de Visserijwet 1963 strafbaar gestelde overtredingen van (in EG-besluiten overgenomen) beheers- en instandhoudingsmaatregelen die door een rvo zijn vastgesteld op grond van de Overeenkomst, tevens van toepassing op niet-Nederlandse vaartuigen op volle zee. Aldus kan Nederland in voorkomend geval als inspecterende staat op volle zee rechtmatig aan boord gaan van niet-Nederlandse vaartuigen en deze inspecteren alsmede vervolging van een eventueel geconstateerde overtreding instellen (artikel 21, zevende lid, van de Overeenkomst).

Over de taakverdeling tussen de lidstaten inzake de handhaving worden in EG-verband nog afspraken gemaakt. Indien handhaving door de lidstaten zelf moet plaatsvinden, zal de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hiervoor worden ingeschakeld. In dit verband kan worden gewezen op het Verdrag inzake toekomstige multilaterale samenwerking op visserijgebied in het noordoostelijk deel van de Atlantische oceaan (NEAFC-verdrag). In het kader van dat verdrag vindt op het gebied van de inspectie en het toezicht een aantal proefprojecten plaats die door de lidstaten en de Commissie van de Europese Gemeenschappen in onderlinge samenwerking moeten worden uitgevoerd. De lessen die uit die projecten geleerd worden, kunnen een bijdrage leveren aan de invulling van de handhaving van de beheers- en instandhoudingsmaatregelen die door een rvo zijn vastgesteld op grond van de Overeenkomst.

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