

Vergaderjaar 1999–2000

27 205

Wijziging van de Visserijwet 1963 (natuurbelangen en zeevisserij)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 10 december 1999 en het nader rapport d.d. 19 juni 2000, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 28 september 1999, no. 99.004410, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot wijziging van de Visserijwet 1963 (natuurbelangen en zeevisserij).

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 28 september 1999, nummer 99.004410 machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 10 december 1999, no. W11.99.0480/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State maakt een aantal opmerkingen die in het navolgende worden besproken.

1. Het wetsvoorstel op zichzelf beschouwd

Het voorstel beoogt het mogelijk te maken om bij de regelgeving in het belang van de zeevisserij ook rekening te houden met natuurbelangen. Gelet op de bewoordingen van het huidige artikel 4, eerste lid, van de Visserijwet 1963, en op de toevoeging die daarop is voorgesteld, moet worden geconstateerd dat daarmee in dit artikellid wordt gepoogd twee verschillende en soms tegenstrijdige belangen te behartigen. Daargelaten in hoeverre de uitdrukkelijke vermelding van de belangen van de natuurbescherming bij toepassing van de nieuwe tekst tot wezenlijk andere resultaten zal leiden, geeft vooral de memorie van toelichting aanleiding tot enige twijfel daaromtrent. In de memorie van toelichting wordt namelijk niet duidelijk uiteengezet hoe bij de toepassing van de daartoe strekkende aanvulling van artikel 4, eerste lid, van de Visserijwet 1963 de behartiging van het visserijbelang en dat van de natuurbescherming zich tot elkaar dienen te verhouden. Enerzijds wordt opgemerkt dat uitgangspunt is dat de op dit artikellid te baseren regelgeving allereerst in het belang van de visserij moet zijn, waarbij mede rekening kan worden gehouden met de belangen van de natuurbescherming.² Dergelijke maatregelen zullen slechts worden getroffen, indien die maatregelen in het belang van de visserij zijn. Anderzijds wordt in de reactie op het advies van het Productschap Vis erop gewezen dat met de voorgestelde redactie van artikel 4,

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Slot van paragraaf 2.

eerste lid, niet wordt bedoeld dat visserijbelangen primair zijn en natuurbelangen een secundaire rol spelen. De voorgestelde wijziging zou tot gevolg kunnen hebben dat de natuurbeschermingsbelangen kunnen leiden tot een beperking van de visserij.¹

Deze tweeslachtige toelichting geeft ruimte voor verschillende interpretaties van artikel 4, eerste lid. Die interpretaties kunnen variëren van het uitsluitend meenemen van natuurbeschermingsbelangen wanneer daarmee tevens een visserijbelang (bijvoorbeeld dat op langere termijn) wordt gediend tot het regelen van visserijactiviteiten vanuit natuurbeschermingsbelangen. In het uiterste geval kan de uitleg zelfs leiden tot het treffen van maatregelen in strijd met de belangen van de visserij. Daarmee kan het wetsvoorstel bij de toepassing aanleiding geven tot veel vragen. Gelet op de spanning tussen het overwegend economische visserijbelang en de natuurbeschermingsbelangen die door de visserij in het gedrang zouden kunnen komen, bevat de voorgestelde regeling met de daarop gegeven toelichting een kiem voor conflicten die door uitvoeringsmaatregelen kunnen worden opgewekt.

Daar komt bij dat in afwijking van hetgeen is bepaald ten aanzien van de kustwateren² en de binnenwateren³ de toevoeging aan het eerste lid van artikel 4 is geformuleerd als een «kan»-bepaling. Hiervoor is gekozen, omdat EG-verordeningen en het Verdrag tot instelling van de Benelux Economische Unie⁴ verhinderen, hetzij formeel hetzij in de praktische uitwerking, dat aan andere lidstaten maatregelen worden opgelegd die mede uit natuurbeschermingsoverwegingen zouden worden genomen. Het opleggen van maatregelen aan uitsluitend Nederlandse vissers zou onder meer vanuit concurrentiepositie tot ongewenste situaties kunnen leiden.

De «kan»-bepaling heeft tot gevolg dat eerst op het moment dat een maatregel in het belang van de visserij in de zeevaten wordt overwogen nagegaan zal worden of er aanleiding bestaat daarbij mede rekening te houden met de belangen van de natuurbescherming.

De redenen om af te zien van een verplichting tot het opleggen van een maatregel aan Nederlandse vissers zullen echter ook op het moment van de te treffen concrete maatregel tot een negatieve beslissing kunnen leiden. Indien dit zich herhaaldelijk zal voordoen en er derhalve geen maatregelen zullen worden genomen waarin mede rekening is gehouden met het natuurbeschermingsbelang, kan de vraag gesteld worden of met de wetswijziging zoals voorgesteld ooit het beoogde doel kan worden bereikt.

Gelet op de reikwijdte van de wetswijziging en gegeven de zojuist genoemde problematiek ligt het voor de hand dat niet in algemene zin een antwoord kan worden geformuleerd op de vraag naar de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. Wel is het vereist mede in het licht van aanwijzing 9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving dat aan de hand van een concrete maatregel zoals deze op dit moment voor ogen staat en die de aanleiding heeft gevormd tot het wetsvoorstel,⁵ inzicht wordt verschaft in de mate waarin verwacht mag worden dat de regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken. De passage in paragraaf 5 van de toelichting kan op dit punt niet als voldoende worden aangemerkt.

Op grond van het vorenstaande is de Raad van State van mening dat in de memorie van toelichting nader moet worden ingegaan op de beoogde bescherming van natuurbelangen en op de effectiviteit van de mede uit dien hoofde te nemen maatregelen.

1. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State is in de memorie van toelichting in de paragrafen 2 en 6 nader ingegaan op de verhouding tussen het visserijbelang en dat van de natuurbescherming. Ook is aangegeven wat de effectiviteit is van de mede in het belang van de natuurbescherming te nemen maatregelen. Zo is in paragraaf 5 van de memorie van toelichting aan de hand van een concrete voorgenomen maatregel inzicht verschaft in de mate waarin verwacht mag worden dat de regeling het beoogde doel zal helpen te verwezenlijken.

2. Het wetsvoorstel in samenhang met de Natuurbeschermingswet en internationale verplichtingen

Als gevolg van de hiervoor geschetste onduidelijkheden rijst de vraag of met het wetsvoorstel een toereikende basis wordt geschapen voor de uitvoering van internationale verplichtingen op het gebied van de natuurbescherming in

¹ Paragraaf 6 van de memorie van toelichting.

² Artikel 9 van de Visserijwet 1963.

³ Artikel 16 van de Visserijwet 1963.

⁴ Trb. 1958, 18.

⁵ Hierbij kan gedacht worden aan de schelpdiervisserij, genoemd in paragraaf 2 van de toelichting, en meer in het bijzonder aan de spisula- en ensisvisserij, waarvan in het overleg met de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij van 14 april 1998 door de minister is toegezegd dat wijziging van de Visserijwet 1963 nodig is (kamerstukken II 1997/98, 25 600 XIV, nr. 62, blz. 8, midden).

viswateren. In dat verband is de verhouding tot de Natuurbeschermingswet van belang.

Uit paragraaf 3 van de memorie van toelichting waarin wordt ingegaan op de afbakening met andere wetten, kan worden opgemaakt dat in gevallen waarin maatregelen in het belang van de visserij zijn en deze mede een natuurbelang dienen, deze veelal op basis van de Visserijwet 1963 zullen worden getroffen, omdat de aanwijzing op grond van de Natuurbeschermingswet als een vrij zwaar instrument wordt gezien. Binnen het kader van de Visserijwet 1963 bestaat na inwerkingtreding van de voorgestelde wetswijziging de mogelijkheid het criterium van de natuurbescherming mee te wegen dan wel na afweging af te zien van maatregelen terzake.

Deze keuzevrijheid is niet aanwezig in de gevallen dat ingevolge artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998 ter uitvoering van verdragen of andere internationale verplichtingen met betrekking tot natuur- en landschapsbehoud door de minister gebieden moeten worden aangewezen. Daarbij kan op dit moment gewezen worden op de Vogelrichtlijn¹ en de Habitatrichtlijn². Op grond van de Vogelrichtlijn moeten lidstaten voor de in Bijlage I genoemde vogelsoorten, die bijzonder kwetsbaar zijn, speciale beschermingsmaatregelen treffen, met name door het aanwijzen van de meest geschikte gebieden als speciale beschermingszones. Lidstaten hebben verder de plicht passende maatregelen te nemen om vervuiling en verslechtering van deze beschermingsgebieden te voorkomen. Artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn geeft aan dat de lidstaten voor speciale beschermingszones de nodige instandhoudingsmaatregelen treffen.

De Vogel- en Habitatrichtlijn kunnen ook gevolgen hebben voor ontwikkelingen op het terrein van de visserij. Uit de brief van de Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 5 maart 1999³ kan worden opgemaakt dat zich op dit moment geen directe problemen voordoen. Het is echter niet uitgesloten dat in dit soort gevallen in de toekomst regelgeving wel binnen het kader van de Natuurbeschermingswet zal plaatsvinden. Ook is denkbaar dat de afwegingsvrijheid binnen de Visserijwet 1963 ontbreekt.

Het college beveelt aan tegen deze achtergrond in de memorie van toelichting in te gaan op de verhouding tot artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998.

2. In paragraaf 3 van de memorie van toelichting is nader ingegaan op de verhouding tussen het wetsvoorstel en artikel 27 van de Natuurbeschermingswet 1998.

3. Jurisdictie van andere staten

De behoefte om rekening te kunnen houden met de belangen van de natuurbescherming speelt volgens de memorie van toelichting met name een rol in de 12-mijlszone en meer in het bijzonder de 3-mijlszone.⁴ Niet duidelijk is waarom dit in het bijzonder speelt in de 3-mijlszone, nu de Nederlandse territoriale wateren zich sinds 1 juni 1985 uitstrekken tot 12 mijl.⁵ Gelet voorts op de definitie van zeevisserij, zoals omschreven in artikel 1, vierde lid, onder b, van de Visserijwet 1963 kan het natuurbeschermingsbelang ook buiten de visserijzone (of 200-mijlszone) aanleiding zijn tot het stellen van regels. De mogelijkheid daartoe is naar de mening van de Raad zeer beperkt, in aanmerking genomen de jurisdictie van andere staten. In de toelichting ware hieraan aandacht te schenken.

3. In de memorie van toelichting is in paragraaf 4 verduidelijkt waarom de behoefte om rekening te kunnen houden met de belangen van de natuurbescherming met name een rol speelt in de 3-mijlszone. Voorts is in die paragraaf aangegeven dat het wetsvoorstel weliswaar een basis biedt om buiten de 200-mijlszone regelen te stellen in het belang van de natuurbescherming, maar dat de mogelijkheden daartoe beperkt zijn en dat er geen voornemens zijn van deze mogelijkheid gebruik te maken.

¹ Richtlijn nr.79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand, PbEG 1979, L 103/1.

² Richtlijn nr.92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna, PbEG 1992, L 206/1.

³ Kamerstukken II 1998/99, 26 200 XIV, nr.43, blz.3, inzake de schelpdiervisserij in de Waddenzee.

⁴ Paragraaf 4 van de memorie van toelichting.

⁵ Wet grenzen Nederlandse territoriale zee.

4. Voor een redactionele kanttekening verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.

4. De redactionele kanttekening van de Raad van State is in het wetsvoorstel verwerkt.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

Bijlage bij het advies van de Raad van State van 10 december 1999, no. W11.990480/V, met een redactionele kanttekening die de Raad in overweging geeft.

- In het opschrift aanwijzing 106, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht nemen.