

Vergaderjaar 2010–2011

32 658

Tijdelijke wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bevoegdheid tot het treffen van bestuurlijke maatregelen

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het wetsvoorstel strekt ertoe in de Visserijwet 1963 een bevoegdheid voor de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie op te nemen om bestuurlijke maatregelen, waaronder een vangstverbod, te treffen voor met schadelijke stoffen verontreinigde vissen of voor vissen die het risico lopen schadelijke stoffen binnen te krijgen. Voorgesteld wordt deze bevoegdheid thans in de Visserijwet 1963 op te nemen, vooruitlopend op de totstandkoming en inwerkingtreding op dit punt van het voorstel van wet inhoudende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen (Wet dieren; Kamerstukken I 2009/10, 31 389).

Daarmee komt dit wetsvoorstel tegemoet aan de wens van de Tweede Kamer om zo spoedig als mogelijk te voorzien in een wettelijke grondslag om ter aanvullende bescherming van de volksgezondheid – een vangstverbod voor paling in met dioxine vervuilde gebieden te kunnen instellen.

De indiening van dit wetsvoorstel is bij brief van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie van 28 januari 2011 aangekondigd aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2010/11, 26 991, nr 309) en aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken I 2010/11, 31 389, F).

In dit algemeen deel van de memorie van toelichting wordt in paragraaf 2 allereerst ingegaan op de achtergronden van het wetsvoorstel. In paragraaf 3 wordt ingegaan op de inhoud van het voorstel en op het huidige kader van de Visserijwet 1963. Vervolgens wordt in paragraaf 4 ingegaan op compensatie. In paragraaf 5 komen de uitvoering en handhaving aan bod waarna in paragraaf 6 de bedrijfseffecten, regeldruk en administratieve lasten worden behandeld. Na dit algemene deel volgt

onder II een artikels- en onderdeelwijze toelichting van het wetsvoorstel.

2. Achtergronden van het voorstel

De Visserijwet 1963 heeft tot doel om doelmatige bevissing te bevorderen, waarbij onder meer rekening wordt gehouden met de belangen van de natuurbescherming. Zo biedt deze wet de basis om regels te stellen die strekken tot de instandhouding of uitbreiding van visvoorraden. Ook kunnen regels worden gesteld ter voorkoming van de verspreiding van ziekten onder vissen.

De wet biedt evenwel niet de basis om regulerend op te treden in situaties waarbij er risico's bestaan voor de volksgezondheid omdat vissen schadelijke stoffen hebben opgenomen of het risico lopen dergelijke stoffen binnen te krijgen.

De bevoegdheid om in laatstgenoemde situaties maatregelen te treffen, zal zijn beslag krijgen in de in paragraaf 1 aangeduide Wet dieren. Zo zullen op basis van het in die wet opgenomen artikel 5.10, eerste lid, onderdeel c, door de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie bestuurlijke maatregelen getroffen kunnen worden met betrekking tot gehouden en in het wild levende dieren. Deze maatregelen kunnen worden getroffen in situaties dat die dieren schadelijke stoffen hebben opgenomen die via consumptie van producten van die dieren schadelijk zijn voor onder meer de volksgezondheid. Ingevolge het voorgestelde artikel 5.10, tweede lid, onderdeel f, van de Wet dieren kunnen de maatregelen een vangstverbod van vissen behelzen. Op grond van het voorgestelde artikel 5.1, eerste lid, van de Wet dieren kunnen de maatregelen in individuele gevallen als beschikking worden opgelegd, of ten algemene als algemeen verbindend voorschrift bij ministeriële regeling. Tevens kunnen de maatregelen ingevolge het tweede lid van het voorgestelde artikel 5.1 van de Wet dieren voor geheel Nederland of een aangewezen gebied worden voorgeschreven.

Het voorstel van de Wet dieren ligt thans ter behandeling bij de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Voorzien is dat de plenaire behandeling van dit wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 12 april 2011 zal plaatsvinden.

Uit onderzoek¹ is gebleken dat paling uit sommige wateren te hoge hoeveelheden dioxines, waaronder in dit kader tevens worden begrepen dioxineachtige Polychloorbifenylen (PCB's), bevat. Dioxines zijn giftige stoffen met carcinogene en genotoxische eigenschappen. Dioxines zijn persistente stoffen die accumuleren in het menselijke lichaam en met name in het lichaamsvet. De hoeveelheid dioxines die zich in het lichaam ophopen in de loop van een mensenleven is bepalend voor het al dan niet kunnen optreden van negatieve gezondheidseffecten. Consumptie van levensmiddelen met een (ver)hoog(d) gehalte aan dioxines leidt tot een versnelde ophoping in het menselijk lichaam met als resultaat een verhoogd risico op kanker of op wijziging van de genetische eigenschappen van cellen, ook bij ongeboren vruchten. Teneinde de inname van dioxines in het menselijk lichaam te beperken zijn er strenge eisen gesteld aan de aanwezigheid daarvan in levensmiddelen. Deze eisen zijn via uitvoering van Verordening (EG) 1881/2006² in de Warenwet geïmplementeerd (Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen). Bepaalde Nederlandse wateren zijn met dioxines belast. Dit is voornamelijk van historische aard en onder meer het gevolg van de geografische positie van Nederland dat gelegen is aan de benedenloop van twee rivieren. Als dioxines worden opgenomen door paling worden deze opgeslagen in het vet van die paling. Paling bevat relatief veel vet en

¹ Onderzoek naar dioxines, dioxine-achtige PCB's en indicator PCB's in paling uit Nederlandse binnenwateren, 2007, RIKILT rapport 2007 003, en Verontreiniging rode aal Nederlandse binnenwateren. Monitoring voor sportvisserij 2004–2008, 2009, RIKILT rapport 2007.011 (Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer).

² Verordening (EG) nr. 1881/2006 van de Commissie van de Europese Gemeenschap van 19 december 2006 tot vaststelling van de maximumgehalten aan bepaalde verontreinigingen in levensmiddelen (PbEU L 364).

daarom bevat een paling al snel veel dioxines. Uit eerder aangehaald onderzoek is gebleken dat paling, gevangen in sommige wateren in Nederland, teveel dioxines bevat. Dat wil zeggen dat deze paling wegens overschrijding van de daaraan gestelde maximum gehalten aan dioxines ongeschikt is voor menselijke consumptie ingevolge de bij en krachtens de Warenwet gestelde regels.

Na ontvangst van het eerder aangehaalde onderzoeksrapport van het Rikilt in 2007 zijn diverse acties ondernomen. Zo heeft het Bureau Risicobeoordeling van de VWA advies uitgebracht over de mogelijke risico's voor de consument van paling vanwege de beperkte consumptie van wilde paling. Dit risico zou voor de gemiddelde consument verwaarloosbaar zijn. Nadelige effecten voor de gezondheid kunnen echter niet worden uitgesloten voor consumenten die maandelijks 150 gram paling uit de risicogebieden consumeren. De Tweede Kamer werd door de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit hierover en omtrent de uitkomsten van het onderzoeksrapport ingelicht (Kamerstukken II 2006/07, 21 501-32, nr 199). Tevens zijn diverse bijeenkomsten met het bedrijfsleven belegd, zowel in het najaar van 2007 als in het voorjaar van 2008 waarin naar oplossingsrichtingen is gezocht. Daarbij is telkens ook gewezen op de eigen verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven teneinde te voorkomen dat verontreinigde paling in de handel zou worden gebracht. In reactie hierop zijn er initiatieven in de palingsector ontplooid om te komen tot een certificering op herkomstgebied van de paling. Een dergelijke certificering is tot op heden nog niet ingevoerd. Toen in de loop van het afgelopen jaar bleek dat er toch paling uit de vervuilde gebieden in de handel kwam is er zowel op hoogambtelijk als op politiek niveau bij de vissers op aangedrongen dat zij hun verantwoordelijkheid zouden nemen en eigenstandig tot het staken van de visserij op paling zouden overgaan. Inmiddels blijkt uit een nieuw rapport van IMARES en het RIKILT dat in grote delen van Nederland sprake is van een dusdanige verontreiniging dat (een groot deel van) de daar gevangen paling de daarvoor geldende norm overschrijdt en dus niet in de handel mag worden gebracht. Daarbij gaat het om zoveel gebieden dat de kans op vangst en consumptie van verontreinigde paling zodanig is toegenomen dat daarmee ook de gezondheidsrisico's voor een grotere groep van consumenten zijn toegenomen. Deze risico's overstijgen de mogelijkheden van de tot nu toe getoonde initiatieven van vrijwillige staking van de visserij of private certificering. Hoewel terughoudendheid met wetgeving dient te worden betracht en ingrijpende maatregelen als een ultimatum remedium dienen te worden gehanteerd, bestaat er thans aanleiding om in de bevoegdheid tot het treffen van maatregelen als in het onderhavige wetsvoorstel zijn opgenomen, te voorzien.

Op het in de handel brengen van producten die bestemd zijn voor menselijke consumptie is het regime van de Warenwet van toepassing. Zo is het ingevolge die wet verboden om levensmiddelen te verhandelen die een gevaar vormen voor de gezondheid of veiligheid van de mens. Om te voorkomen dat met dioxines verontreinigde paling als levensmiddel in de handel kan worden gebracht, mag paling met een dioxinegehalte dat uitstijgt boven de ingevolge het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen gestelde norm niet als levensmiddel worden verhandeld. Eenieder die paling verhandelt is zelf verantwoordelijk voor de naleving van de eisen uit afdeling 5 van de bijlage bij verordening (EG) 1881/2006 over de aanwezigheid van dioxines in levensmiddelen. Handelen in strijd met deze eisen is verboden bij artikel 2, negende lid, van het Warenwetbesluit Bereiding en behandeling van levensmiddelen. Deze eigen verantwoordelijkheid geldt ook voor vissers die beroepsmatig in de risicogebieden op paling vissen.

Het effectief handhaven van de wettelijke norm voor dioxines in paling vergt controle van alle in de markt te brengen paling en is daardoor moeilijk en arbeidsintensief. Voor controle in de handelskanalen is het namelijk noodzakelijk dat iedere partij paling die in de handel wordt gebracht wordt gecontroleerd op contaminanten-gehalten, terwijl tegelijk al bekend is dat in de te sluiten gebieden een groot deel van de gevangen paling boven de wettelijke norm zit. Het door verordening (EG) 1883/2006¹ voorgeschreven onderzoek op dioxinen is bovendien kostbaar (€ 900 per bepaling).

Om te vermijden dat met dioxines vervuilde paling kan worden gevangen heeft de Tweede Kamer bij diverse gelegenheden, laatstelijk in het debat op 20 januari 2011 naar aanleiding van het algemeen overleg op 19 januari 2011 over de Landbouw- en Visserijraad (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-32) aangedrongen om een vangstverbod voor paling uit de verontreinigde gebieden in te stellen voor de start van het visseizoen. Daar een dergelijk vangstverbod zich richt op de fase die voorafgaat aan de verhandeling, wordt voorkomen dat met dioxines verontreinigde paling als levensmiddel op de markt wordt gebracht. Het vangstverbod is eenvoudig te handhaven door middel van zichtcontroles. Met het vangstverbod wordt het ingevolge de Warenwet gestelde verhandelingsverbod in belangrijke mate ondersteund.

Zoals in de in paragraaf 1 aangehaalde brieven van 28 januari aan de Tweede en Eerste Kamer is uiteengezet voorzien de bestaande wettelijke kaders niet in de bevoegdheid om een vangstverbod in te stellen. Zoals hierboven is toegelicht ziet de Warenwet uitsluitend op het in de handel brengen van producten die bestemd zijn voor menselijke consumptie. De Wet publieke gezondheid, waaraan in voornoemd algemeen overleg werd gerefereerd, biedt evenmin de voor het opleggen van een vangstverbod noodzakelijke grondslag. Laatstgenoemde wet ziet primair op de bestrijding van infectieziekten, hetgeen ziekten zijn die worden veroorzaakt door levende ziektekiemen of micro-organismen als bacteriën, virussen, parasieten of schimmels. Daarnaast biedt de Wet publieke gezondheid weliswaar ook de mogelijkheid om ontsmettingsmaatregelen te treffen bij de aanwezigheid van onder meer een giftige stof op of in een gebouw, goed of vervoermiddel, waardoor een volksgezondheidsrisico kan ontstaan. Omdat echter dieren zijn uitgezonderd van de in artikel 1, onderdeel u, van die wet opgenomen omschrijving van het begrip «goed», kunnen op basis van die wet geen maatregelen worden getroffen voor dieren. Voor de huidige Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd) geldt dat het met artikel 5.10 van het voorstel voor de Wet dieren vergelijkbare artikel 98 Gwwd slechts ziet op gehouden dieren. De Gwwd biedt dus evenmin een basis om in de materie te voorzien.

In de eerder aangehaalde brief van 28 januari aan de Voorzitter van de Tweede Kamer is vermeld dat tevens als mogelijke voorziening voor de onderhavige problematiek de Europese Commissie zou worden verzocht om een voorgestelde wijziging van het Nederlandse aalbeheerplan via een versnelde procedure goed te keuren. Deze wijziging zou impliceren dat uit instandhoudingsdoelstellingen de visserij op paling in bepaalde gebieden wordt verboden. De Europese Commissie heeft dit verzoek om aanpassing van het aalbeheerplan onlangs ontvangen. Omtrent de bereidheid van de Europese Commissie om tot goedkeuring van de aanpassing van het aalbeheerplan over te gaan en in hoeverre een versnelde procedure tot goedkeuring zal kunnen worden bewerkstelligd, bestaat thans nog geen inzicht. Indien de tussentijdse wijziging van het Nederlandse aalbeheerplan eerder tot stand komt dan de inwerking-treding van het onderhavige wetsvoorstel, zal het wetsvoorstel worden ingetrokken.

¹ Verordening (EG) nr. 1883/2006 van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 19 december 2006 tot vaststelling van bemonsterings- en analysemethoden voor de officiële controle op het gehalte aan dioxinen en dioxineachtige pcb's in bepaalde levensmiddelen (PbEU L 364).

Daar het visseizoen – afhankelijk van de weersomstandigheden – rond 1 april 2011 van start gaat, kan het met ingang van dit seizoen beoogde vangstverbod – gelet op de hierboven genoemde fase van behandeling van dat wetsvoorstel – evenmin op de Wet dieren worden gebaseerd. Teneinde op de gevraagde korte termijn in een adequate basis te kunnen voorzien, wordt thans bij dit wetsvoorstel voorgesteld de benodigde basis voor een vangstverbod in de Visserijwet 1963 op te nemen, in afwachting van de totstandkoming en inwerkingtreding van de Wet dieren op dit punt. De mogelijkheid om op basis van de Visserijwet 1963 de beoogde maatregelen te treffen is tijdelijk en zal derhalve vervallen zodra hierin op grond van de Wet dieren kan worden voorzien.

3. Inhoud van het voorstel en het huidige kader

Inhoud van het voorstel

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in de tijdelijke bevoegdheid voor de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om maatregelen te treffen ten aanzien van aangewezen vissoorten. Deze maatregelen kunnen worden opgelegd in de situatie dat de betrokken vissen schadelijke stoffen hebben opgenomen of dat het vermoeden of het risico bestaat dat zij deze stoffen hebben opgenomen (het voorgestelde artikel 54c, eerste lid). De redactie van het voorgestelde artikel komt overeen met artikel 5.10, eerste lid, van het voorstel voor de Wet dieren. Ook de ten aanzien van de te treffen maatregelen voorgestelde bepalingen zijn volledig geënt op de bepalingen zoals deze zijn neergelegd in Hoofdstuk V (Maatregelen) van het voorstel voor de Wet dieren. Hiermee is beoogd in een naadloze overgang te voorzien op het tijdstip dat het voorgestelde regime van de Visserijwet 1963 wordt vervangen door het voor de Wet dieren voorgestelde regime.

De in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen bepaling is, voor zover het de opsomming van de te treffen maatregelen betreft (het voorgestelde artikel 54c, eerste lid), concreet toegespitst op maatregelen met betrekking tot de visvangst. Zo zijn de in artikel 5.10, tweede lid, van het wetsvoorstel voor de Wet dieren opgesomde maatregelen die betrekking hebben op andere diersoorten, zoals de instelling van een verplichting tot het opstallen of ophokken, niet in het onderhavige voorstel opgenomen. De kern van de op te leggen maatregelen wordt gevormd door het instellen van een verbod op het vissen en het ter ondersteuning van dit verbod strekkende verbod op het voorhanden hebben van die vissoorten. Oogmerk daarvan is het voorkomen dat deze vissen na hun vangst als producten die bestemd zijn voor menselijke consumptie in de handel worden gebracht.

Op grond van het voorgestelde artikel 54c, derde lid, onderdeel a, zullen de maatregelen onderscheiden kunnen worden naar vissoort. Dit is nodig vanwege de verschillende kenmerken van de verschillende vissoorten en de daarmee samenhangende noodzaak tot differentiatie in eventueel te treffen maatregelen. Tevens kunnen op grond van het voorgestelde artikel 54c, derde lid, onderdeel b, de maatregelen – gelijk het geval is ingevolge het voorgestelde artikel 5.1, eerste lid, van de Wet dieren – in individuele gevallen als beschikking worden opgelegd, of ten algemene als algemeen verbindend voorschrift bij ministeriële regeling. Voorts kunnen de maatregelen ingevolge het voorgestelde artikel 54c, derde lid, onderdeel c, de tegenhanger van het voorgestelde artikel 5.1, tweede lid, van de Wet dieren, voor geheel Nederland of een aangewezen gebied worden voorgeschreven. Daarbij zal doorgaans sprake zijn van specifiek aangewezen wateren waar het verbod van toepassing zal zijn.

Aan het verbod op het vissen kan worden vormgegeven door een verbod in te stellen op het vissen met gebruikmaking van bepaalde vistuigen die geschikt (of bestemd) zijn voor de vangst van de aangewezen vissoort in de betrokken wateren. Dit tegen de achtergrond dat paling met uitsluitend specifieke vistuigen wordt bevestigd. Aangezien het verbod kan worden ingesteld bij beschikking of bij ministeriële regeling, kan snel en adequaat worden voorzien in nieuwe situaties.

Er vindt door het Rijkskwaliteitsinstituut voor land- en tuinbouwproducten (Rikilt) onderzoek plaats naar vissen en de mate waarin deze schadelijke stoffen hebben opgenomen. Door monitoring ontstaat aldus een beeld van de wateren of gebieden die voor de visvangst moeten worden gesloten indien de in die vissen aanwezige schadelijke stoffen de daartoe gestelde maximumnormen overschrijden. Teneinde dit onderzoek mogelijk te maken voorziet het wetsvoorstel in de mogelijkheid van ontheffing of vrijstelling van het verbod voor onderzoeksdoeleinden (het voorgestelde artikel 54c, vijfde lid).

Nagegaan is of de op grond van het onderhavige wetsvoorstel in te stellen verboden verenigbaar zijn met het in artikel 35 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) neergelegde verbod van kwantitatieve uitvoerbeperkingen en alle maatregelen van gelijke werking. Dit is het geval. Wat betreft het op grond van het wetsvoorstel in te stellen vangstverbod op paling, of het verbod op het voorhanden of in voorraad hebben van illegale palingvangst, kan het volgende worden vermeld. Ingevolge vaste rechtspraak is van een maatregel als bedoeld in artikel 35 van het VWEU geen sprake indien de maatregel objectief op de productie (in casu op de vangst van paling, dan wel het voorhanden of in voorraad hebben van de illegale vangst) van toepassing is ongeacht of het product (de paling) bestemd is voor de nationale markt of voor de uitvoer. Bovendien geldt ten algemene dat ingevolge artikel 36 van het VWEU kwantitatieve uitvoerbeperkingen geen beletsel vormen voor verboden of beperkingen van uitvoer welke gerechtvaardigd zijn uit hoofde van bescherming van de gezondheid en het leven van personen. De ingevolge het wetsvoorstel op te leggen maatregelen met betrekking tot bij die maatregelen aan te wijzen vissoorten, die zijn blootgesteld aan schadelijke stoffen, strekken tot bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

Het huidige kader

De Visserijwet 1963 bevat bepalingen voor onderscheidenlijk de zeevisserij, de visserij in de kustwateren en de visserij in de binnenwateren. De problematiek aangaande de verontreinigde paling doet zich voor met betrekking tot in bepaalde binnenwateren gevangen paling. De binnenwateren zijn ingevolge de visserijregelgeving (artikel 1, vierde lid, van de Visserijwet 1963 in samenhang met de Machtigingswet instelling visserijzone en het Besluit aanwijzing zeegebied en kustwateren 1970) andere wateren van Nederland dan die waar de zeevisserij en de kustvisserij plaatsvinden. In concreto zijn dit derhalve alle rivieren, kanalen en meren, alsmede andere binnenwateren zoals boezemwateren en polderwateren. Ook zoute meren als de Grevelingen en het Veerse Meer behoren hiertoe.

Voor zover het de binnenwateren betreft gaat de Visserijwet 1963 uit van een systeem dat het aan de visrechthebbende is om te mogen vissen in de wateren waartoe het visrecht zich uitstrekt. Visrechthebbende kan zijn degene aan wie de grond onder het water in eigendom toebehoort of degene die uit andere hoofde over het genot van het visrecht beschikt. Dit uit andere hoofde beschikken over het genot van het visrecht is aan de

orde indien het genot langs de weg van een huurovereenkomst met de eigenaar van het visrecht wordt verkregen (de artikelen 24 tot en met 36 van de Visserijwet 1963) of door het bezit van een heerlijk visrecht. Aan anderen dan de rechthebbenden op het visrecht is het vissen in de binnenwateren verboden. Uitzondering hierop vormt degene die schriftelijk toestemming van de visrechthebbende heeft verkregen (artikel 21 van de Visserijwet 1963). Zowel de toestemmingen als de verhuurovereenkomsten bepalen welke wateren het betreft en de soort visserij (de visserij op schubvis of de visserij op paling) waarvoor de toestemming of huurovereenkomst geldt.

Eigenaren van wateren zijn de Staat (de zogenoemde Staatswateren, in casu het merendeel van de grote wateren, de rivieren en een deel van de kanalen), andere overheden of openbare lichamen (zoals provincies, gemeenten en waterschappen) en andere instellingen, als terreinbeheerders, of particulieren.

De uitoefening van de visserij op de binnenwateren vindt plaats door beroepsvissers en sportvissers.

De beroepsvisserij richt zich primair op paling. Daarnaast heeft een deel van de beroepsvissers soms nog de mogelijkheid om op een beperkt deel van hun visareaal op snoekbaars en andere schubvis te vissen. Dit gaat meestal om kleine percelen, omdat het merendeel van het schubvisrecht (het recht om op schubvis te mogen vissen) aan de sportvisserij is uitgegeven terwijl het recht om op paling te vissen aan de beroepsvisserij is uitgegeven.

Voor een nadere uiteenzetting omtrent de sector van beroepsvisserij wordt verwezen naar het onderdeel Bedrijfseffecten van het algemeen gedeelte van deze memorie van toelichting.

Paling kan in beginsel ook door sportvissers worden gevangen, zij het met andere vistuigen dan aan de beroepsvisserij is voorbehouden. Het gaat dan in de sportvisserij om de visserij met de hengel of om visserij met de peur. Voor de sportvisserij geldt een terugzetverplichting voor paling ingevolge de voorwaarden die verbonden zijn aan de VISpas en aan de overige door de sportverenigingen verstrekte vergunningen. Voor zover de sportvisserij in de wateren plaatsvindt met betrekking waartoe een maatregel aangaande de palingvangst wordt getroffen is die paling uiteraard evenmin geschikt voor consumptie.

Ten slotte wordt in dit verband nog gewezen op de maatregelen die in Europees verband getroffen zijn voor het herstel van de aalstand in Europa. Ingevolge de Europese aalverordening¹ en het daaruit voortvloeiende door de Europese Commissie goedgekeurde Nederlandse aalbeheerplan geldt voor geheel Nederland een tijdelijk verbod op het gebruik van aalvistuigen in de maanden september, oktober en november. Dit verbod is voor het eerst van kracht geweest in 2009 voor de maanden oktober en november ingevolge het ingevoerde artikel 32a van de Uitvoeringsregeling visserij en geldt sindsdien voor de volle periode van drie maanden. Het verbod moet het mogelijk maken dat schieraal ongehinderd naar zee kan uittrekken teneinde in de Sargassozeë voor nageslacht te zorgen.

In dit verband wordt opgemerkt dat een op grond van onderhavig wetsvoorstel ingesteld vangstverbod voor paling niet wordt ingevoerd uit hoofde van instandhouding van de aalstand, maar uit volksgezondheidsoverwegingen. Een dergelijk vangstverbod (voor bepaalde gebieden) kan een gunstig effect hebben op de schieraaluittrek.

¹ Verordening (EG) nr. 1100/2007 van de Raad van 18 september 2007 tot vaststelling van maatregelen voor het herstel van het bestand van Europese aal (PbEU L 248).

4. Compensatie

Op grond van de te verkrijgen onderzoeksresultaten van Imares (Institute for Marine Resources & Ecosystem Studies – voorheen RIVO) zal nadere invulling van de in dit wetsvoorstel voorziene maatregelen plaatsvinden. Thans kan nog geen uitsluitsel worden gegeven in welke gebieden het vangstverbod zal komen te gelden. Dat betekent dat de bedrijfseffecten pas in beeld kunnen worden gebracht als deze nadere invulling heeft plaatsgevonden. Op het moment van aanwijzing van de gebieden zal ook – met toepassing van de daarop betrekking hebbende leerstukken – de proportionaliteit van de aanwijzing in relatie tot compensatie van ondernemers worden bezien.

Voor de goede orde wordt in dit kader vermeld dat voor zover met betrekking tot de staatswateren door de Staat verhuurovereenkomsten zijn gesloten of toestemmingen zijn verleend tot de uitoefening van de visserij, deze in de gebieden met betrekking waartoe een vangstverbod wordt ingesteld zullen worden beëindigd, onderscheidenlijk zullen worden ingetrokken. Daarbij zullen de op de overeenkomst van toepassing zijnde Algemene Voorwaarden in acht worden genomen.

5. Uitvoering en handhaving

Afgezien van de vaststelling van de betrokken maatregelen zelf, behoeven de in het wetsvoorstel getroffen voorzieningen in beginsel geen verdere uitvoering. Er zijn derhalve geen diensten die daarmee ingevolge het wetsvoorstel zullen worden belast.

Uitzondering hierop vormt de monitoring naar de situatie aangaande de verontreiniging van vissen die in paragraaf 3 is toegelicht.

Met het toezicht op de naleving van de ingestelde verboden zullen de daartoe ingevolge artikel 54a van de Visserijwet 1963 aangewezen ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie zijn belast. Deze ambtenaren zijn tevens (ingevolge artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering) aangewezen als buitengewone opsporingsambtenaren. Ook de KLPD (reguliere politie) zal als opsporingsambtenaar bevoegd zijn op te treden tegen geconstateerde overtredingen van het vangstverbod. Een vergelijkbare controle als bij het tijdelijk vangstverbod voor paling en ter bestrijding van de visstrokerij staat voor ogen. De handhavingscapaciteit is in 2010 fors uitgebreid in verband met het toezicht op het tijdelijk vangstverbod van drie maanden ingevolge het aalbeheerplan. Gebleken is dat dit vangstverbod goed werd nageleefd. De nu geplande capaciteit (inclusief genoemde uitbreiding voor de drie maanden sluiting) zou hiermee toereikend moeten zijn. Daarbij zij aangetekend dat deze capaciteit anders over het jaar zal kunnen worden gespreid nu sprake is van een algeheel vangstverbod in de aan te wijzen gebieden. Daarnaast zal het reguliere toezicht op grond van de Warenwet op het in de handel brengen van met dioxine vervuilde paling door de ambtenaren van de VWA in de niet gesloten gebieden worden gecontinueerd.

Voor de strafbaarstelling wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting (toelichting op de artikel II).

6. Bedrijfseffecten, Regeldruk en gevolgen voor de administratieve lasten

Bedrijfseffecten

Zoals in paragraaf 4 is aangegeven, kan thans nog geen uitsluitel worden gegeven in welke gebieden het vangstverbod zal komen te gelden. Dat betekent dat de bedrijfseffecten pas in beeld kunnen worden gebracht als deze nadere invulling heeft plaatsgevonden.

Omtrent de beroepssector kan het volgende vermeld worden. De beroepsvisserij in Nederland richt zich primair op paling. Daarnaast heeft een deel van de beroepsvisserij soms nog de mogelijkheid om op een beperkt deel van hun visareaal op snoekbaars en andere schubvis te vissen. Dit gaat meestal om kleine percelen, omdat het merendeel van het schubvisrecht (het recht om op schubvis te mogen vissen) aan de sportvisserij is uitgegeven, terwijl het recht om op paling te vissen aan de beroepsvisserij is uitgegeven.

Er zijn op dit moment nog ongeveer 170 beroepsvisserijbedrijven op de binnenwateren. Dit betreft ongeveer 60 bedrijven op het IJsselmeer en 110 bedrijven op de rivieren en meren. Het gaat hierbij zowel om voltijds bedrijven als om parttime-bedrijven.

Regeldruk

De regeldruk neemt met het onderhavige wetsvoorstel niet toe aangezien de daarin voorziene maatregelen slechts beogen het ingevolge de Warenwet gestelde verbod te ondersteunen. Ook de nalevingskosten nemen derhalve niet toe. Daarnaast wordt met de ingevolge onderhavig wetsvoorstel te introduceren maatregelen niet voorzien in nieuwe vergunningstelsels en dergelijke. Ten slotte wordt gemeld dat bij onderhavig wetsvoorstel tijdelijk voorzien in een materie waarin na de totstandkoming en inwerkingtreding van de Wet dieren zal zijn voorzien. Na die inwerkingtreding zullen de met dit wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen vervallen zodat ook per saldo niet in nieuwe regels wordt voorzien.

Administratieve lasten

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet niet in informatieverplichtingen. Er ontstaan dan ook geen administratieve lasten met dit voorstel. Uitzondering lijdt de in het voorgestelde 54c, vijfde lid, opgenomen mogelijkheid om voor onderzoeksdoeleinden ontheffing te verlenen. Mocht sprake zijn van ontheffingverlening ten behoeve van het te verrichten onderzoek, dan betreft het slechts één enkele aanvraag. Daarbij gaat om het door het Rijk verrichte onderzoek als in onderdeel 3 bij «Inhoud van het voorstel» van dit deel van deze memorie van toelichting is vermeld.

II. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdelen A en B

Door middel van de in onderdeel B van artikel I voorgestelde wijziging wordt in Hoofdstuk VI van de Visserijwet 1963 een artikel 54c opgenomen dat voorziet in de bevoegdheid voor de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie om bestuurlijke maatregelen te treffen voor met schadelijke stoffen verontreinigde vis of voor vis die het risico loopt schadelijke stoffen binnen te krijgen. De in onderdeel A van artikel I voorgestelde wijziging strekt ertoe de in onderdeel B voorgestelde bevoegdheid in het opschrift van Hoofdstuk VI tot uitdrukking te brengen.

Voor de toelichting op het bij dit onderdeel ingevoegde artikel wordt verwezen naar paragraaf 3 van het eerste deel van deze memorie van toelichting. Zoals in die paragraaf is uiteengezet zijn de bij deze wijziging in de Visserijwet 1963 te introduceren bepalingen ontleend aan het voorstel voor de Wet dieren. Op een enkel punt zijn zij concreet toegespitst op de terminologie van de Visserijwet 1963. Zo wordt in het voorgestelde artikel 54c, eerste lid, niet gesproken van maatregelen met betrekking tot dieren, maar maatregelen met betrekking tot vis, zoals dat begrip is omschreven in artikel 1, tweede lid, van de Visserijwet 1963. Een soortgelijke aanpassing is in het voorgestelde artikel 54c, tweede lid, onderdeel a, opgenomen. In dat onderdeel wordt in plaats van de in artikel 10.5, tweede lid, onderdeel f, van het voorstel voor de Wet dieren gebezigde term «het vangen van dieren», dat blijkt uit de toelichting in paragraaf 4.1.4.3.1. van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Wet dieren (Kamerstukken II, 31 389, nr. 3) tevens de vangst van in het wild levende vissen omvat, het in artikel 1, derde lid, van de Visserijwet 1963 omschreven begrip «vissen» gebruikt. Onder dit begrip valt mede het te water brengen of hebben van vistuigen.

Artikel II

In artikel II, eerste lid, wordt voorgesteld overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens artikel 54c van de Visserijwet 1963 strafbaar te stellen in artikel 1, onder 1°, van de Wet op de economische delicten (WED). Daarbij gaat het om de gedragingen die in de uitoefening van een bedrijf plaatsvinden. Hiermee is het zwaarste sanctieregime van de WED van toepassing. Bij de strafbaarstelling is aangesloten bij de strafbaarstelling zoals deze met betrekking tot het onderhavige onderwerp is voorzien in het voorstel voor de Wet dieren (voorgesteld artikel 11.8, onderdeel A, tweede lid).

Ingeval sprake is van opzet en het delict derhalve als misdrijf kan worden aangemerkt, kan een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of een geldboete van de vijfde categorie (thans € 76 000) worden opgelegd. Is er geen sprake van opzet, in welk geval het delict als overtreding wordt aangemerkt, dan kan een gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of een geldboete van de vierde categorie (thans € 19 000) worden gevorderd. Indien sprake is van recidive of ingeval het feit gepleegd is door een rechtspersoon, een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid of een maatschap kan eventueel ook een boete van de eerstvolgende categorie worden opgelegd, namelijk bij een misdrijf een boete van de zesde categorie (thans € 760 000) en bij een overtreding een boete van de vijfde categorie (thans € 76 000).

Aangezien overtreding van de krachtens het voorgestelde artikel 54c vastgestelde voorschriften ook anders dan in de uitoefening van een bedrijf kan plaatsvinden, bijvoorbeeld door burgers, voorziet het voorgestelde tweede lid in een afzonderlijke daarop aangepaste strafbaarstelling. Door de plaatsing onder artikel 1, onder 4°, van de WED is in deze gevallen sprake van een overtreding. Daarbij is voorzien in een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie (thans € 19 000).

Artikel III

Zoals in de paragrafen 1 en 2 van het algemeen deel van de toelichting is toegelicht, wordt met het onderhavige wetsvoorstel beoogd een tijdelijke voorziening te creëren in afwachting van de totstandkoming en inwerking-treding op dit punt van het voorstel van de Wet dieren. Het tijdelijke karakter van de bij de onderhavige wet voorgestelde wijzigingen komt tot uitdrukking in artikel III. In het eerste lid van dit artikel is voorzien in

expiratie van de desbetreffende artikelen van de Visserijwet 1963 en de WED op het tijdstip waarop de corresponderende artikelen van de Wet dieren (de artikelen 1.1, 5.1, 5.2, 5.10, 8.1 tot en met 8.4 en 11.8 voor zover laatstgenoemd artikel betrekking heeft op onderdeel A, tweede lid), nadat het voorstel van de Wet dieren kracht van wet heeft gekregen, in werking treden. Teneinde een naadloze overgang van de op basis van het voorgestelde artikel 54c van de Visserijwet vastgestelde maatregelen of regelingen te bewerkstelligen, voorziet artikel III er tot slot in dat deze maatregelen en regelingen alsdan op de artikelen 5.1 en 5.10 van de Wet dieren berusten.

In het tweede lid is ten behoeve van de sanctionering een overgangsbe-
paling opgenomen voor gedragingen die hebben plaatsgevonden in het
tijdvak tussen inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel en de
genoemde artikelen van de Wet dieren op dit punt.

Artikel IV

Gelet op de spoedeisendheid van de onderhavige materie, treedt het
wetsvoorstel na totstandkoming daarvan zo spoedig als mogelijk in
werking. Daarmee wordt noodgedwongen maar verschoonbaar
afgeweken van de uitgangspunten zoals het kabinet zich deze heeft
gesteld met betrekking tot de inwerkingtreding van regelgeving op vaste
verandermomenten en de tijdige bekendmaking van deze nieuwe
regelgeving.¹

De staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie,
H. Bleker

¹ Brief van 11 december 2009 (Kamerstukken
II 2009/10, 29 515, nr. 309).