

Vergaderjaar 1997–1998

25 795

Voorstel van wet van de leden Huys, Van Waning, O. P. G. Vos, Smits, Van der Vlies, M. B. Vos en Stellingwerf tot wijziging van de Visserijwet 1963

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Algemeen

In 1990 is het wetsvoorstel Wijziging van de Visserijwet 1963 bij de Tweede Kamer ingediend (kamerstukken II 1989/90, 21 436, nrs. 1–2). De hoofdmoot van dit voorstel bestond uit de afschaffing van de Kamer voor de Binnenvisserij en een aantal daarmee samenhangende bepalingen. Nadat gebleken was dat deze afschaffing in de Tweede Kamer op een vrijwel kamerbreed verzet stuitte, is in 1994 bij nota van wijziging (kamerstukken II 1994/95, 21 436, nr. 5) voorzien in een handhaving van de Kamer voor de Binnenvisserij.

Na deze wijziging omvatte de kern van het wetsvoorstel een wettelijk continuatierecht van bepaalde overeenkomsten van huur en verhuur van visrecht, de afschaffing van een verplichte toetsing van vergunningen door de Kamer voor de Binnenvisserij in bepaalde situaties, en een aantal bepalingen op het gebied van dierenwelzijn.

Nadien is, als gevolg van de aanneming door de Tweede Kamer van een aantal amendementen, het aantal welzijnsbepalingen in het wetsvoorstel fors uitgebreid (vgl. kamerstukken II 1995/96, 21 436, nrs. 18, 20, 22 en 24). Aan het wetsvoorstel werd door aanvaarding van het amendement van de leden Huys en Van Waning tevens toegevoegd de afschaffing van de vrije hengel (kamerstukken II 1995/96, 21 436, nr. 17). Het wetsvoorstel is vervolgens in maart 1996 door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen.

Op 3 juni 1997 heeft de Eerste Kamer evenwel het wetsvoorstel verworpen. Uit de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer blijkt dat het afschaffen van de «vrije hengel» voor een meerderheid van die kamer het doorslaggevende argument was om steun aan het gehele wetsvoorstel te onthouden. Naar het oordeel van ondergetekenden kan de afschaffing van de vrije hengel evenwel, hoewel daarover in de Tweede Kamer stevig is gedebatteerd, in de context van het gehele wijzigingsvoorstel niet als een hoofdpunt worden aangemerkt. Zij constateren daarnaast dat met het verwerpen van het voorstel in de Eerste Kamer ook de andere elementen van het wijzigingsvoorstel van tafel zijn. Juist die elementen waren en zijn van groot belang en genoten brede steun in beide kamers.

Het bovenstaande heeft ondergetekenden – alle woordvoerders over het desbetreffende wetsvoorstel in de Tweede Kamer – ertoe gebracht het hierbij gaande initiatiefwetsvoorstel aanhangig te maken. Dit voorstel bevat alle wijzigingen van het oorspronkelijke door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel, met uitzondering van het voorstel tot afschaffing van de «vrije hengel». Bovendien wordt nog een wijziging van artikel 56, eerste lid, van de Visserijwet 1963 voorgesteld die ertoe strekt, voor zover nodig, de strafbepalingen aan te passen aan de overige onderdelen van het wetsvoorstel. Tenslotte zijn nog enkele ondergeschikte redactionele verbeteringen aangebracht.

In aanvulling op het voorgaande is hieronder een paragraaf opgenomen over bedrijfseffecten, effecten voor de uitvoering en de handhaving en over deregulering. Tevens is een paragraaf opgenomen met een artikelsgewijze toelichting. Bij het opstellen van die paragrafen is rekening gehouden met de gewisselde stukken en parlementaire behandeling in beide kamers der Staten-Generaal.

2. Bedrijfseffecten; effecten voor de uitvoering en de handhaving; deregulering

Voor de beroepsbinnenvisserij en de sportvisserijsector brengt het onderhavige voorstel allereerst een versoepeling van regelgeving mee. Zo verdwijnt een vergunningplicht voor bepaalde situaties (artikel 17, eerste lid) en verdwijnt een verplichte toetsing van vergunningen door de Kamer voor de Binnenvisserij (artikel 22, zesde lid). De wijziging van de voornoemde artikelen brengt daarnaast een lastenverlichting mee voor het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, respectievelijk de Kamer voor de Binnenvisserij.

Anderzijds wordt, met name in de artikelen 2c en 16, de wettelijke basis gelegd voor mogelijk nieuwe regelen ten aanzien van de binnenvisserij, onder meer op het gebied van dierenwelzijn en volksgezondheid. De eventuele invulling daarvan geschiedt echter niet in het wetsvoorstel zelf doch zal bij of krachtens algemene maatregelen van bestuur plaatsvinden. Daarnaast zal bij de toetsing in het kader van de vergunningverlening, bedoeld in artikel 17, eerste lid, voortaan het welzijn van vissen een rol spelen. Voor de aanvrager zal een dergelijk toetsingselement naar verwachting weinig tot geen extra lasten meebrengen. Ook nu al zal degene die vis in de binnenwateren uitzet immers in het algemeen slechts gebaat zijn bij uitgezette vis die zo gezond mogelijk is en zo weinig mogelijk stress als gevolg van het uitzetten heeft ondergaan. Voor de vergunningverlener zal, in het licht van een toetsing die ook thans al nagenoeg integraal is, het extra toetsingselement weinig tot geen verzwaring met zich brengen.

Ook in artikel 33 is een nieuw element geïntroduceerd, namelijk een wettelijk continuatierecht van bepaalde overeenkomsten van huur en verhuur van visrecht. Deze regelgeving is evenwel juist in het belang van partijen bij zo'n overeenkomst en leidt er in veel gevallen toe dat geen administratieve handelingen verricht hoeven te worden met het oog op een verlenging van de overeenkomst in kwestie, doch dat verlenging van rechtswege plaatsvindt.

Wellicht dat de in het voorgestelde derde lid van artikel 38 bedoelde taakuitbreiding van de Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij (OVV) enige lastenverzwaring voor de OVV en (daarmee) de binnenvisserijsector mee zal brengen. Dit hangt evenwel af van de invulling die daaraan door de OVV zal worden gegeven en is om die reden thans nog niet goed bepaalbaar. Naar verwachting zal een eventuele verzwaring evenwel beperkt van omvang kunnen zijn, nu het gaat om additionele

gebieden waar de OVB in het kader van de werkzaamheden op het gebied van het integraal visstandbeheer reeds activiteiten verricht. In het wetsvoorstel is tenslotte uit oogpunt van efficiency een aantal bepalingen opgenomen die kunnen leiden tot een lastenverlichting bij rijksoverheid en bij de Kamer voor de Binnenvisserij (wijziging van de artikelen 43, 44 en 46).
Uit oogpunt van handhaving verandert er hoegenaamd niets.

3. Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdeel B

Het onder paragraaf 3 van hoofdstuk 1 vallende gewijzigde artikel 2c (zie onderdeel C) beperkt zich niet meer tot maatregelen in het belang van de visstand. Ook de zorg voor het welzijn van de dieren die als aas bij het vissen worden gebruikt is in dat artikel ondergebracht. Dit vormt een uitbreiding van de dierenwelzijnsregels in artikel 2c zoals dat tot op heden luidde, waar, in het eerste lid, al het bedwelmen, verwonden of doden met bij ministeriële regeling aan te wijzen middelen wordt verboden. Door de onderhavige wijziging sluit het opschrift van deze paragraaf beter aan bij de inhoud daarvan.

Onderdeel C

Sinds 1991 is diverse malen in het parlement gesproken over het gebruik van levende aasvis. De bezwaren die daaraan kleven in verband met het welzijn van deze vissen was voor het parlement aanleiding tot het aandringen op een algeheel verbod van het gebruik van levende aasvis. Als gevolg daarvan heeft de toenmalige Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in maart 1994 bij de betrokken belangenorganisaties aangekondigd dat hij het vissen met gebruik van levende aasvis wilde afbouwen. Met het oog daarop verzocht hij de georganiseerde sportvisserij een ontmoedigingsbeleid in te zetten, opdat na een aantal jaren het gebruik zo goed als beëindigd zou kunnen worden beschouwd. In december 1995 bleek evenwel dat dit ontmoedigingsbeleid ondanks inspanningen daartoe van de betrokken belangenorganisaties onvoldoende van de grond was gekomen. Uit publikaties in diverse sectorbladen bleek dat van enige cultuuromslag op dit punt nog in het geheel geen sprake was. Dit gegeven was voor de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij aanleiding om een algeheel wettelijk verbod aan te kondigen. De onderhavige wijziging voorziet in de benodigde wettelijke basis hiervoor.

Onderdeel D

Bij de wijziging van de Visserijwet 1963 van 13 mei 1987 (Stb. 362) is een verkeerde nummering gekozen van de leden van artikel 9. Thans wordt deze nummering aangepast.

Onderdeel E

In artikel 16, eerste lid, onderdeel a, van het onderhavige wetsvoorstel is bepaald dat regelen kunnen worden gesteld in het belang van de visserij. Anders dan tot nog toe het geval was wordt thans met zoveel woorden vastgelegd dat daaronder de doelmatigheid wordt begrepen. Deze regelen zijn van toepassing op alle vormen van visserij die in de binnenwateren worden uitgeoefend. Het opstellen van een huurovereenkomst, het verlenen van een vergunning en bevissing door de eigenaar zal derhalve

dienen te geschieden met inachtneming van deze regelen. Het is niet zo dat de bestaande regels welke zijn gesteld op grond van artikel 16, aanmerkelijke tekortkomingen vertonen op het punt van een doelmatige bevissing. Vooralnog wordt geoordeeld dat deze regels voldoende basis bieden voor het waarborgen van een doelmatige bevissing. Mocht in de toekomst blijken dat nadere regelgeving noodzakelijk of wenselijk is, dan zal daartoe uiteraard worden overgegaan. Gedacht kan worden aan een verbod gedurende een bepaalde periode op het gebruik van netten of fuiken die verbindingswateren geheel afsluiten of aan een verbod op het plaatsen van een groot aantal vistuigen op een beperkte oppervlakte water. Voorts zou kunnen worden bepaald dat onder omstandigheden het aantal uit te geven vergunningen in een water aan een maximum wordt gebonden.

Op grond van artikel 16, eerste lid, onderdeel b, kunnen regelen worden gesteld in het belang van de volksgezondheid. Directe aanleiding voor deze wijziging was het probleem van de zogenoemde gekleurde maden. Deze van kleurstof voorziene maden zijn – hoewel de laatste jaren slechts sporadisch – als lokvoeder en als aas gebruikt. Als gevolg hiervan is de daarin gebruikte kleurstof ook wel bij aal aangetroffen. Die kleurstof kan bij consumptie gevaar opleveren voor de volksgezondheid. Tegen het gebruik van deze kleurstof bij het lokken en vangen van vis kon tot nu toe niets worden gedaan. Een basis voor het treffen van regels op dit punt in de Visserijwet 1963 is gewenst.

Op grond van het tweede lid, onderdeel b, van artikel 16 dient bij het stellen van de vorenbedoelde regelen rekening te worden gehouden met bepaalde aspecten van het welzijn van dieren. Ingevolge dit artikellid kunnen middelen geschikt voor het vangen van vissen uit welzijns-overwegingen worden verboden.

Op basis van het derde lid van artikel 16 kunnen regels worden gesteld in het belang van de naleving van de regels op basis van het eerste lid. Te denken valt onder meer aan een verbod op het bezit van netten waarvan het gebruik wordt verboden of een verbod tot het voorhanden hebben van bepaalde aas- en lokvoedersoorten die van invloed zijn op de geschiktheid voor menselijke consumptie van vis.

Artikel 17, eerste lid, van de Visserijwet 1963 verbiedt het zonder vergunning uitzetten van vissen behorend tot andere soorten dan die welke zijn aangewezen krachtens artikel 1, tweede lid. Bij een beslissing omtrent het verlenen van een dergelijke vergunning dient reeds mede rekening te worden gehouden met de belangen van de natuurbescherming. De onderhavige wijziging van artikel 17, eerste lid, houdt in dat bij een dergelijke vergunningverlening tevens mede rekening moet worden gehouden met de welzijnsbelangen van de uit te zetten vissen. Daarnaast strekt de wijziging van artikel 17, eerste lid, ertoe het uitzetten van vissen in wateren gelegen binnen een afgesloten erf, zonder vergunning toe te staan. Het tot nog toe bestaande verbod leidde namelijk tot het ongewenste gevolg dat bijvoorbeeld ook diegene die in zijn tuinvijver vissen wilde uitzetten, daarvoor een vergunning nodig had. De wijziging van het opschrift van paragraaf 3 beoogt dit opschrift beter te laten aansluiten bij de inhoud van de artikelen 16 en 17, zoals deze thans zijn gewijzigd.

Onderdeel F

De wijziging van artikel 22, zesde lid, strekt ertoe dat de Kamer voor de Binnenvisserij niet langer toestemming behoeft te geven voor het verlenen van vergunningen ten behoeve van het vissen met ten hoogste twee hengels. Als gevolg hiervan zullen dergelijke vergunningen niet langer door de Kamer behoeven te worden gewaarmerkt. Behalve het feit dat dit bijdraagt aan een taakvermindering en een vergroting van de efficiency van de Kamer, ligt aan dit voorstel ook ten grondslag de

overweging dat de visserij met ten hoogste twee hengels in beginsel de visstand niet of slechts in beperkte mate zal aantasten. Daarom kan ook zonder gevolgen voor andere belanghebbenden de beslissing over het uitgeven van die vergunningen aan de visrechthebbende worden overgelaten.

Onderdeel H

Het is de rechthebbende op het visrecht, dat wil zeggen de gerechtigde tot vissen, met uitzondering van de houder van een vergunning, toegestaan het hem toekomende visrecht geheel of gedeeltelijk te verhuren. In de huidige Visserijwet 1963 is ten aanzien van huurovereenkomsten bepaald dat zij, behoudens bijzondere omstandigheden, gelden voor een periode van zes jaren. Voorts is geregeld dat de Kamer voor de Binnenvisserij de huurovereenkomst tegen de wil van de verhuurder op verzoek van de huurder kan verlengen. Hierbij is van belang dat de huurder in de afgelopen huurperiode de visstand heeft beheerd en van dat beheer ook de vruchten zal willen plukken. Indien de mogelijkheid van continuatie ontbreekt, zou er voor de huurder aanleiding kunnen zijn zijn inspanningen voor het beheer tegen het einde van de huurovereenkomst te verminderen. Indien de huurder tot het eind toe een goed visstandbeheer voert, zou het immers de verhuurder of een nieuwe huurder kunnen zijn die daarvan de vruchten kan plukken. Een continuatierecht is derhalve van groot belang voor de continuïteit van het beheer en daarmee in het belang van de visserij. Voorts is zo'n recht voor zowel de sportvisser als de beroepsvisser van belang, omdat zij ook in de toekomst baat zullen hebben bij het door hen gevoerde beheer. Voor de beroepsvisser geldt daarbij nog dat hij door een continuatierecht inkomenszekerheid voor de toekomst heeft.

In het licht van het voorgaande wordt met de onderhavige wijziging het aantal continuatiesituaties uitgebreid met een wettelijk continuatierecht. Dit recht is evenwel beperkt tot die situaties, die zich het meest zullen voordoen, namelijk tot de gevallen waarin sprake is van een huurovereenkomst van zes jaren. In beginsel zullen bijzondere overwegingen gelden om overeenkomsten voor een andere tijdsduur te sluiten. In dergelijke gevallen is er onvoldoende reden voor een wettelijk continuatierecht. Met het voorstel voor een wettelijk continuatierecht wordt overigens ook bijgedragen aan een taakontlasting van de Kamer en een bevordering van de efficiency van dat orgaan.

In het voorgestelde eerste lid, onderdeel a, van artikel 33, wordt uitdrukkelijk bepaald dat de verhuurder een nieuwe overeenkomst van huur en verhuur dient te hebben aangeboden. Er kan derhalve niet worden volstaan met een overeenkomst die slechts verlenging van de huurperiode betreft.

Het voorgestelde vijfde lid beoogt de wettelijke basis te geven voor de afwijzing van een verlengingsverzoek door de Kamer ingeval de huurder de leeftijd van vijf en zestig jaar heeft bereikt of zal bereiken voor het einde van de lopende overeenkomst. Deze bepaling heeft de situatie op het oog waarin het visrecht – dit zal veelal het aalvisrecht betreffen – wordt gehuurd door een beroepsvisser. Het is in het belang van een doelmatig gebruik van het viswater dat degenen die voor hun inkomen niet langer afhankelijk zijn van de beroepsvisserij de mogelijkheid daartoe aan anderen overdragen. Uit de aard der zaak is de voorgestelde bepaling niet relevant voor de situaties waarin het (schub)visrecht is verhuurd ten behoeve van de sportvisserij. De huurder is dan immers nagenoeg altijd een sportvissers- of hengelsportvereniging, waarvoor de onderhavige bepaling geen gelding heeft.

Het tiende lid van artikel 33 beoogt, ook voor partijen, een meer efficiënte afhandeling van zaken mogelijk te maken. Het geeft de Kamer de

bevoegdheid tot het wijzigen van de overeenkomst of tot het geven van voorschriften.

Onderdeel I

Door middel van de onderhavige wijziging van artikel 38 worden de gebieden waarop de werkzaamheden van de OVB zich richten, uitgebreid met (de verbetering van) «het welzijn van vissen» en «het aquatisch ecosysteem». Het welzijn van vis wordt in de doelstelling geëxpliciteerd omdat dit belang (evenals overigens het belang van de natuurbescherming) een vast ingrediënt vormt van het bredere «belang van de visserij», dat stevast aan maatregelen in het kader van de Visserijwet ten grondslag ligt. De wenselijkheid «het aquatisch ecosysteem» te expliciteren blijkt uit het feit dat de geest van een door de Nederlandse regering gesteunde CITES-resolutie getiteld «The disposal of confiscated animals» haaks blijkt te staan op de praktijk van het in de natuur brengen van gefokte vissen.

Het onderzoek naar en de voorlichting over het welzijn van uit te zetten of gevangen vissen en de gevolgen van de visserij en het uitzetten van vis voor het ecosysteem behoren dan ook onderdeel te zijn van de verbetering van de binnenvisserij.

Onderdeel J

Met de wijziging van artikel 39, tweede lid, is gekozen voor een opzet, waarbij een meerderheid van het OVB-bestuur uit vertegenwoordigers van sportvisserij-organisaties bestaat. Hiermee wordt inhoud gegeven aan het feit dat de financiële middelen van de OVB vrijwel uitsluitend door de sportvissers worden opgebracht en dat de OVB ook voornamelijk werkzaam is ten behoeve van de sportvisserij.

Onderdeel K

Artikel 43 wordt in dier voege gewijzigd dat het boekjaar van de OVB gelijk zal zijn aan het kalenderjaar. Tot op heden loopt dit boekjaar van 1 april tot en met 31 maart daaraanvolgend, hetgeen in de praktijk administratieve problemen oplevert. Aan de eisen van de praktijk wordt thans tegemoet gekomen.

Onderdeel L

Op grond van artikel 44 van de Visserijwet 1963 wordt het financieel verslag van de OVB jaarlijks aan de Algemene Rekenkamer voorgelegd. Artikel 59 van de Comptabiliteitswet voorziet echter genoegzaam in mogelijkheden tot controle voor de Algemene Rekenkamer. Bijzondere voorzieningen zoals die tot op heden golden op grond van artikel 44 zijn derhalve niet langer nodig.

Onderdeel M

De in dit onderdeel voorgestelde wijziging van de samenstelling van de Kamer voor de Binnenvisserij beoogt een vergroting van de efficiency van de werkwijze van die Kamer te bereiken. Het voorgestelde aantal leden houdt rekening met het gegeven dat steeds de drie in artikel 47, tweede lid, van de Visserijwet 1963 bedoelde geledingen vertegenwoordigd dienen te zijn.

Onderdeel N

Het voorstel artikel 49, derde lid, te doen vervallen, hangt samen met de

Algemene wet bestuursrecht. Deze wet voorziet er genoegzaam in dat betrokkenen worden gehoord als wordt overwogen hen (voortijdig) ontslag te verlenen.

Onderdeel O

De wijziging van artikel 56 strekt ertoe, voor zover nodig, de strafbepalingen aan te passen aan de overige onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel.

Onderdeel P

In 1987 is het beheer over de visserij in de binnenwateren waarvan de Staat eigenaar is, overgegaan van de Dienst der Domeinen naar het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Tot afkoop van zogenoemde heerlijke visrechten is derhalve thans de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bevoegd. De wijziging van het derde lid van artikel 63 strekt ertoe dit vast te leggen.

Onderdeel Q

In de artikelen 64, 65, 67, 68, 69, 71, 72 en 73 is een aantal overgangsbepalingen opgenomen welke bij de invoering van de Visserijwet 1963 noodzakelijk waren. Aan deze overgangsbepalingen bestaat thans niet langer behoefte.

J. S. Huys
J. W. van Waning
O. P. G. Vos
M. Smits
B. J. van der Vlies
M. B. Vos
D. J. Stellingwerf