

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 16 februari 2011 en het nader rapport d.d. 18 februari 2011, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 februari 2011, no. 11.000399, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende tijdelijke wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bevoegdheid tot het treffen van bestuurlijke maatregelen, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe in de Visserijwet 1963 een bevoegdheid voor de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: EL&I) op te nemen om bestuurlijke maatregelen te treffen, waaronder een verbod op het vangen van met schadelijke stoffen verontreinigde vissen of van 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 van het voorstel van wet inhoudende een integraal kader voor regels over gehouden dieren en daaraan gerelateerde onderwerpen.²

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar mist een toereikende verantwoording dat er voor het beoogde vangstverbod geen alternatief is en aandacht voor de aan dit verbod en de daarmee samenhangende verboden verbonden Europeesrechtelijke aspecten. Hetzelfde geldt voor de handhaving van de in te stellen verboden. Voorts maakt zij enkele opmerkingen van wetstech-nische aard. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Wet dieren; Kamerstukken I 2009/10, 31 389.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 15 februari 2011, no. 11.000399, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van

de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen.

Dit advies, gedateerd, 16 februari 2011, nr W15.11.0045/IV, bied ik u hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar het voorstel geeft haar aanleiding tot het maken van een aantal opmerkingen. De Afdeling advisering geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met haar opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

In het navolgende zal op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State worden ingegaan.

1. Noodzaak

Volgens de memorie van toelichting zal met het beoogde vangstverbod kunnen worden voorkomen dat met dioxines verontreinigde paling als levensmiddel op de markt wordt gebracht. Daardoor wordt het ingevolge de Warenwet gestelde verhandelingsverbod in belangrijke mate ondersteund.¹ In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de wijze waarop thans het laatstgenoemde verbod wordt gehandhaafd en op de vraag waarom het niet mogelijk is om langs die weg te voorkomen dat met dioxines verontreinigde paling de consument bereikt. De Afdeling merkt op dat een ingrijpende maatregel als een vangstverbod pas als uiterste middel zou dienen te worden gehanteerd. Dit klemt temeer nu daarvoor aanleiding wordt gevonden in onderzoeksresultaten uit 2007² en mocht worden verwacht dat reeds toen maatregelen zouden worden getroffen. Bovendien is de regering er recent nog van uitgegaan dat een certificeringssysteem de naleving van het bestaande verhandelingsverbod op grond van de Warenwet voldoende zou kunnen ondersteunen.³ Verder is in dit verband nog van belang de vraag welke mogelijkheden de regering ziet om in Europees verband een vangstverbod mogelijk te maken via een wijziging van het aalbeheerplan.⁴ De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting de noodzaak nader uiteen te zetten van het op dit moment invoeren van de mogelijkheid van een verbod op het vangen en in voorraad hebben van met dioxine verontreinigde paling.

1. In de memorie van toelichting, in het Algemeen deel, onder paragraaf 2. Achtergronden van het voorstel, is overeenkomstig het advies van de Afdeling advisering de noodzaak nader uiteen gezet van het op dit moment invoeren van de mogelijkheid van een verbod op het vangen van en in voorraad hebben van met dioxine verontreinigde paling. Daarbij is ingegaan op de wijze waarop thans het ingevolge de Warenwet gestelde verhandelingsverbod wordt gehandhaafd en waarom het niet mogelijk is om langs die weg te voorkomen dat met dioxines verontreinigde paling de consument bereikt. Eveneens is ingegaan op de eerdere onderzoeksresultaten uit 2007 en de vraag waarom niet reeds toen maatregelen zijn getroffen en op het eerdere uitgangspunt van de regering dat een certificeringssysteem de naleving voldoende ondersteuning zou kunnen bieden aan het verhandelingsverbod op grond van de Warenwet. Voorts is in die paragraaf ingegaan op de mogelijkheden die de regering ziet om in Europees verband een vangstverbod mogelijk te maken via een wijziging van het aalbeheerplan.

¹ Paragraaf 2 (Achtergronden van het wetsvoorstel), zesde tekstblok.

² Idem, vierde tekstblok.

³ Algemeen overleg van de staatssecretaris van EL&I met de vaste commissie voor Economische Zaken, Landbouw en Innovatie en de vaste commissie voor Europese Zaken van 25 november 2010 (Kamerstukken II 2010/11, 21 501-32, nr. 422, blz. 22).

⁴ In zijn brief van 28 januari 2011 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (ref. 181654) wijst de staatssecretaris op dit spoor.

2. Europeesrechtelijke aspecten.

a. De EG-Aalverordening¹ voorziet in het beschermen en herstellen van de palingstand. Ter uitvoering van deze verordening heeft Nederland een aalbeheerplan vastgesteld. Sinds 2009 geldt een verbod op de vangst van aal gedurende een aantal perioden. In 2010 waren dat de maanden september, oktober en november.²

De Afdeling adviseert in de toelichting in te gaan op de wijze waarop de op grond van dit wetsvoorstel vast te stellen maatregelen zich tot deze verordening zullen verhouden.

b. Een verbod op de vangst van paling en van andere aangewezen vissoorten en een daarmee samenhangend verbod die illegale vangst voorhanden of in voorraad te hebben, kunnen een belemmering inhouden van de uitvoer van paling uit Nederland. Gelet daarop adviseert de Afdeling in de memorie van toelichting aandacht te besteden aan de eis dat de voorziene verboden verenigbaar moeten zijn met het in artikel 35 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie neergelegde verbod van kwantitatieve uitvoerbeperkingen.³ Een verbod dat de uitvoer belemmert kan gerechtvaardigd worden met een beroep op de volksgezondheid, indien het gelet op dat belang noodzakelijk en proportioneel is.

2a. Aan het advies van de Afdeling advisering om in de memorie van toelichting in te gaan op de wijze waarop de op grond van dit wetsvoorstel vast te stellen maatregelen zich tot de EG-Aalverordening zullen verhouden is door aanpassing van paragraaf 3, onder Huidig kader, van het Algemeen deel van de memorie van toelichting gevolg gegeven door de toevoeging van een hierop betrekking hebbende tekst aan het slot van dat onderdeel.

2b. Ook aan het advies van de Afdeling advisering om aandacht te besteden in de memorie van toelichting aan de eis dat de voorziene verboden verenigbaar moeten zijn met het in artikel 35 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie neergelegde verbod van kwantitatieve uitvoerbeperkingen is gevolg gegeven. Daartoe is de memorie van toelichting bij het Algemeen deel, paragraaf 3, onder Inhoud van het voorstel, aan het slot met een desbetreffende passage uitgebreid.

3. Handhavingsaspecten

In de memorie van toelichting wordt vermeld wie met het toezicht en de naleving van de in te stellen verboden zullen zijn belast.⁴ Daarbij wordt geen inzicht gegeven in de wijze waarop dat toezicht zal plaatsvinden, noch ingegaan op de vraag of dat toezicht gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel toereikend zal kunnen zijn. In dit verband wijst de Afdeling tevens op de noodzaak dat voorraden illegaal gevangen paling of andere vis moeten worden afgevoerd en vernietigd. De Afdeling adviseert daarom in de toelichting nader in te gaan op de aan het wetsvoorstel verbonden toezichts- en handhavingsaspecten.

3. In de aan de Afdeling advisering voorgelegde bij het voorstel van wet behorende memorie van toelichting is in het Algemeen deel, onder paragraaf 5, aan het slot van de voorlaatste alinea vermeld dat een vergelijkbare controle als bij het tijdelijk vangstverbod voor paling en ter bestrijding van de visstropen voor ogen staat. Deze passage is overeenkomstig het verzoek van de Afdeling advisering aangevuld met een nadere uiteenzetting over op de aan het wetsvoorstel verbonden toezichts- en handhavingsaspecten, voor zover dat thans kan worden ingeschat.

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).

² Het in de memorie van toelichting genoemde artikel 32a van de Uitvoeringsregeling visserij.

³ Vergelijk HvJ zaak C-205/07 (Gysbrechts).

⁴ Paragraaf 5.

4. Indeling van de voorgestelde regeling

De voorgestelde regeling strekt ertoe een wettelijke grondslag te regelen voor het instellen van vangstverboden. Gelet daarop past zij niet in een hoofdstuk van de Visserijwet 1963 dat toezicht-, dwang- en strafbepalingen bevat. Eerder kan worden gesproken van een verbreding van de doelstelling en de grondslag van maatregelen die al zijn geregeld in hoofdstuk V, paragraaf 3; namelijk maatregelen in het belang van de visserij.

De Afdeling adviseert de voorgestelde regeling, onder aanpassing van de titel, in die paragraaf onder te brengen.

4. Ik heb de suggestie van de Afdeling advisering om de voorgestelde regeling, onder aanpassing van de titel, onder hoofdstuk V, paragraaf 3, van de Visserijwet 1963 onder te brengen niet overgenomen. Met het wetsvoorstel wordt voorzien in de bevoegdheid tot het treffen van bestuurlijke maatregelen. Een dergelijke bevoegdheid is passend in Hoofdstuk VI van de Visserijwet 1963 waarin ook de mogelijkheid is opgenomen een andere vorm van een bestuurlijke maatregel, namelijk de last onder bestuursdwang op te leggen (bestaand artikel 54b). Alles overwegende en mede gelet op de tijdelijkheid van de voorgestelde regeling, geef ik er de voorkeur aan de grondslag voor het instellen van vangstverboden te plaatsen in het voorgestelde hoofdstuk VI onder gelijktijdige aanpassing van de aanduiding van dat hoofdstuk.

5. Dubbele strafbaarstelling

In het wetsvoorstel wordt de strafbaarstelling van overtredingen van artikel 54c tweemaal geregeld, in artikel I, onderdeel C, en in artikel II, dat de Wet op de economische delicten op de overtreding van artikel 54c van toepassing doet zijn. Als gevolg hiervan zullen ondernemers en particulieren bij overtreding zowel op grond van het wetsvoorstel als op grond van de Wet op de economische delicten kunnen worden vervolgd. De Afdeling adviseert het wetsvoorstel aan te passen.

5. De opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de strafbaarstelling in het onderhavige wetsvoorstel, zowel als algemeen delict als onder de werking van de Wet op de economische delicten (WED), heeft mij aanleiding gegeven wijziging in de betrokken bepalingen aan te brengen. Het in het aan de Afdeling advisering voorgelegde artikel 55a van de Visserijwet 1963 (Artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel) dat voorzag in een strafbaarstelling als algemeen delict van een gedraging in strijd met de voorschriften vastgesteld bij of krachtens het voorgestelde artikel 54c van die wet (Artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel), voor zover de gedraging anders dan in de uitoefening van een bedrijf plaatsvond, is komen te vervallen. Thans zijn alle strafbaarstellingen onder de werking van de WED gebracht. Daarbij is nog wel onderscheid gemaakt tussen gedragingen die in de uitoefening van een bedrijf plaatsvinden en die die buiten die uitoefening plaatsvinden. Zo valt de eerste groep van gedragingen, conform het aan de Afdeling advisering voorgelegde voorstel van wet, onder de werking van artikel 1, onder 1°, van de WED (het voorgelegde Artikel II, thans Artikel II, eerste lid), terwijl de tweede groep van gedragingen onder de werking van artikel 1, onder 4°, van de WED valt (het nieuw voorgestelde Artikel II, tweede lid). Artikel III van het voorstel zoals aan de Afdeling advisering was voorgelegd en dat onder meer naar artikel 55a verwees alsmede de memorie van toelichting zijn dienovereenkomstig aangepast.

6. Redactionele kanttekeningen

Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

6. De redactionele kanttekeningen zijn, met uitzondering van die gemaakt onder het eerste gedachtenstreepje, tweede volzin, overeenkomstig het advies verwerkt. Reden voor het niet overnemen van de bedoelde kanttekening is dat de blootstelling aan schadelijke stoffen waaraan vissen onderworpen kunnen zijn ook via voeding van die vissen kan hebben plaatsgevonden. Consumptie door de mens van die aldus verontreinigde vis kan een ernstig gevaar voor de mens opleveren.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorDeenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. van Dijk*

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

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

bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W15.11.0045/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel 54c, eerste lid, verduidelijken waarop de zinsnede «die via voeding ... kan opleveren» betrekking heeft (terugslaan op «vis» of op «soorten»). Tevens verduidelijken of de aan te wijzen vis via voeding dan wel via consumptie een ernstig gevaar voor mens, dier of milieu kan opleveren.
- In artikel 54c, tweede lid, de aanhef vervangen door: De maatregelen, bedoeld in het eerste lid.