



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende regels ter uitvoering van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES, alsmede houdende wijziging van het Visserijbesluit BES in verband met onder meer de invoering van een bevoegdheid voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba tot verlening van bepaalde visvergunningen in de territoriale wateren rond het desbetreffende openbaar lichaam (Uitvoeringsbesluit Wgnb BES)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 6 juli 2023
WJZ / 33364356

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur, houdende regels ter uitvoering van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES, alsmede houdende wijziging van het Visserijbesluit BES in verband met onder meer de invoering van een bevoegdheid voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba tot verlening van bepaalde visvergunningen in de territoriale wateren rond het desbetreffende openbaar lichaam (Uitvoeringsbesluit Wgnb BES)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juli 2022, no. 2022001567, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 december 2022, no. W11.22.00092/IV, bied ik U hierbij aan.

In het navolgende ga ik op de opmerkingen van de Afdeling in. De tekst van het advies treft u hieronder in cursief aan, met tussengevoegd de reactie daarop.

Met de in het ontwerpbesluit voorgestelde regels ter uitvoering van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES (Wgnb BES), worden regels gesteld ter bescherming van alle in de wateren van en rond de eilanden van Caribisch Nederland voorkomende soorten haaien en roggen. Het ontwerpbesluit voorziet onder meer in een verbod op het vissen op en doden, verminken en verstoren van haaien en roggen.

Met de in het ontwerpbesluit voorgestelde wijziging van het Visserijbesluit BES wordt onder meer aan de eilandsraden de bevoegdheid toegekend om bij verordening te bepalen dat voor het vissen in de territoriale zee van het desbetreffende openbaar lichaam met een vaartuig met een inhoud van minder dan zes brutoton of een lengte van minder dan twaalf meter (kleine vaartuigen), een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam vereist is.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst er op dat met de voorgestelde regeling de indruk kan ontstaan dat het verbod op het opzettelijk verstoren van haaien en roggen alleen in bepaalde periodes geldt, terwijl dat niet is bedoeld. Zij adviseert daarom de voorgestelde regeling aan te passen. De Afdeling merkt tevens op dat de voorgestelde regeling voor vrijstelling van het verbod om haaien en roggen te verstoren onvoldoende duidelijk is, omdat de categorieën van gevallen waarvoor de vrijstelling geldt onvoldoende zijn afgebakend. Zij adviseert in de vrijstellingsregeling expliciet de categorieën van gevallen waarvoor een vrijstelling geldt op te nemen. Ook adviseert de Afdeling om de voorgestelde bevoegdheid van eilandsraden, om bij verordening te bepalen dat voor het vissen in de territoriale zee met kleine vaartuigen een vergunning is vereist, te schrappen en die bevoegdheid in de Visserijwet BES op te nemen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit.

1. Verbod

Het ontwerpbesluit regelt dat het verboden is om binnen het Yarari-reservaat haaien en roggen



opzettelijk te verstoren, met name gedurende de voortplantings-, broed-, foerageer-, rust-, of migratieperiode en de periode waarin zij jongen grootbrengen.¹ Daarvoor is aansluiting gezocht het SPAW-protocol dat bepaalt dat lidstaten maatregelen nemen om verstoring van beschermde diersoorten zoveel mogelijk te voorkomen, met name tijdens de voornoemde perioden, en zo nodig te verbieden.²

De Afdeling merkt op dat het verbod met de gekozen formulering tijdens de genoemde periodes geldt, maar ook daarbuiten. Dit lijkt ook de bedoeling van het ontwerpbesluit. Door te regelen dat het in het bijzonder in de genoemde periodes geldt, kan echter twijfel ontstaan over de vraag of het verbod ook buiten die periodes geldt. Die twijfel kan worden weggenomen door te bepalen dat het verboden is om binnen het Yarari-reservaat haaien en roggen opzettelijk te verstoren, en de toevoeging 'met name gedurende de voortplantings-, broed-, foerageer-, rust-, of migratieperiode en de periode waarin zij jongen grootbrengen' te laten vervallen.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aldus aan te passen.

In artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES is het verbod opgenomen om binnen het Yarari-reservaat haaien en roggen opzettelijk te verstoren, met name gedurende de voortplantings-, broed-, foerageer-, rust-, of migratieperiode en de periode waarin zij jongen grootbrengen. Haaien en roggen zijn grote, langlevende en zeer mobiele dieren met een lage vruchtbaarheid. Gelet hierop kan verstoring vooral tijdens perioden van voortplanting, afhankelijkheid van de jongen, overwintering en trek grote gevolgen hebben voor de populatiegrootte van haaien en roggen. Door verstoring kan bijvoorbeeld een moederdier gescheiden raken van haar jong, of een drachtig dier haar jong verliezen. Voor de formulering van artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES is aangesloten bij de artikelen 10, derde lid, aanhef en onder b, en 11, eerste lid, onder b, onder ii, van het Protocol betreffende speciaal beschermde gebieden en wilde dieren en planten bij het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied (hierna: het SPAW-Protocol). Het kabinet is het met de Afdeling eens dat het wenselijk is om enige twijfel over de reikwijdte van het verbod op het opzettelijk verstoren te voorkomen. Het advies van de Afdeling is gevolgd en de formulering van artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES is naar aanleiding van het bovenstaande gewijzigd.

2. Vrijstelling

Het ontwerpbesluit regelt dat het verstoringsverbod niet geldt voor activiteiten die wetenschaps-, vormings- en beheersdoeleinden of andere dwingende redenen van openbaar belang dienen.³

De Afdeling merkt op dat hiermee is voorzien in een vrijstelling van het verstoringsverbod. Een vrijstelling van een wettelijk verbod wordt gemaakt voor een of meer categorieën van gevallen.⁴ Uit de vrijstellingsregeling moet duidelijk blijken op welke categorieën van gevallen die vrijstelling betrekking heeft.

Waar de voorgestelde vrijstelling ziet op activiteiten die wetenschaps-, vormings- en beheersdoeleinden dienen, zijn de categorieën gevallen waarop de vrijstelling betrekking heeft duidelijk afgebakend. Dat is echter niet het geval waar de voorgestelde vrijstelling ziet op activiteiten die andere dwingende redenen van openbaar belang dienen. Dwingende redenen van openbaar belang kunnen ten grondslag kunnen liggen aan een veelheid verschillende soorten en categorieën van activiteiten. Het criterium 'andere dwingende redenen van openbaar belang' bakent geen categorie van gevallen af, maar geeft een inhoudelijke grondslag voor een niet nader bepaalde categorie activiteiten. Het is daarmee ongericht.

Bovendien is voor een initiatiefnemer van een willekeurige activiteit niet op voorhand duidelijk of zijn activiteit nodig is wegens dwingende redenen van openbaar belang en het verstoringsverbod wel of niet geldt. Dit is onwenselijk aangezien overtreding ervan strafbaar is (lex certa beginsel).⁵ Ook vanuit het oogpunt van handhaving dient duidelijk te zijn welke activiteiten van het verbod om te verstoren zijn vrijgesteld.

Waar de wetgever het oog heeft op categorieën activiteiten waarvoor hij een vrijstelling nodig acht, dient hij die categorieën expliciet in de vrijstellingsregeling te noemen. Voor gevallen die de wetgever

¹ Voorgesteld artikel 4, eerste lid, Besluit houdende regels ter uitvoering van de Wgnb BES.

² SPAW-protocol, artikel 10, derde lid, aanhef en onder b.

³ Voorgesteld artikel 4, tweede lid, Besluit houdende regels ter uitvoering van de Wgnb BES.

⁴ Aanwijzing 5.17, van de aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵ Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES, artikel 33.



nog niet kan voorzien, maar waarvoor een uitzondering op het verbod nodig zou kunnen zijn, kan worden voorzien in een ontheffingsbevoegdheid. Op grond daarvan kan na een beoordeling door de bevoegde autoriteit in een individueel geval ontheffing van het verbod worden verleend.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande de categorieën van gevallen waarvoor een vrijstelling geldt expliciet in de vrijstellingsregeling op te nemen. Voor gevallen waarin een uitzondering op het verbod nodig is, maar die nog niet kunnen worden voorzien kan een ontheffingsbevoegdheid worden opgenomen.

Het advies is gevolgd. Het kabinet is het met de Afdeling eens dat de uitzonderingen op het verstoringsverbod expliciet genoemd moeten worden. De formulering van artikel 4, tweede lid, van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES is aangepast, waardoor de categorieën van gevallen waarvoor een vrijstelling geldt duidelijk zijn afgebakend, namelijk voor activiteiten die wetenschaps- vormings- en beheersdoeleinden dienen, en voor activiteiten in het belang van de volksgezondheid of de openbare veiligheid. In artikel 4, derde lid, van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES is bepaald dat deze activiteiten evident geen bedreiging vormen voor de haaien en roggen en geen wezenlijke invloed hebben op de staat van instandhouding van de haaien en roggen. Daarbij zijn de op dat moment best beschikbare gegevens omtrent de instandhouding van haaien en roggen leidend. Aan artikel 4 is een vierde lid toegevoegd waarmee wordt voorzien in de mogelijkheid voor de Minister voor Natuur en Stikstof om een ontheffing te verlenen van het verstoringsverbod, indien het verlenen van een ontheffing het duurzaam voortbestaan van de populaties van haaien en roggen in het Yarari-reservaat niet in gevaar brengt.

De nota van toelichting is overeenkomstig aangevuld en verduidelijkt.

3. Vergunningvereiste

Het ontwerpbesluit regelt dat de eilandsraad bij verordening kan bepalen dat voor het vissen in de territoriale zee van het desbetreffende openbaar lichaam met een klein vaartuig, een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam vereist is. Voorts is geregeld de eilandsraad bij verordening kan bepalen dat overtreding van een verordening als bedoeld in het eerste lid, gestraft wordt met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de zesde categorie.⁶

De Afdeling merkt op dat in de Visserijwet BES uitsluitend is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat voor het vissen in de territoriale zee met een klein vaartuig een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam is vereist.⁷ De wet biedt, anders dan waarvan in de toelichting wordt uitgegaan, geen grondslag om bij algemene maatregel van bestuur de eilandsraad de bevoegdheid te verlenen om bij verordening een vergunningplicht in te voeren.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het wenselijk wordt geacht om de beslissing tot het al dan niet invoeren van een vergunningenstelsel voor de desbetreffende vaartuigen aan de openbare lichamen zelf te laten.⁸ Nu de Visserijwet BES niet voorziet in een grondslag daarvoor, is een wijziging van die wet noodzakelijk. De met het voorstel beoogde grondslag voor het beoogde vergunningenstelsel behoort in de wet zelf thuis.⁹ Daarin kan worden geregeld dat de eilandsraad bij verordening kan bepalen dat voor het vissen in de territoriale zee met een klein vaartuig een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam is vereist. Een regeling voor het opnemen van een strafbepaling in de verordening van het openbaar lichaam is dan niet meer nodig, omdat in de Visserijwet BES reeds is voorzien in een strafbepaling, die ook van toepassing zal zijn op overtreding van bepalingen van de verordening.¹⁰

De Afdeling adviseert de voorgestelde regeling te schrappen. De Afdeling adviseert voorts de gewenste grondslag om de eilandsraad de bevoegdheid te verlenen om bij verordening te bepalen dat voor het vissen met een klein vaartuig een vergunning is vereist in de Visserijwet BES op te nemen.

Zoals in de toelichting op het ontwerpbesluit is aangegeven, vormt de Visserijwet BES de grondslag voor het Visserijbesluit BES dat via dit ontwerpbesluit wordt gewijzigd. De Visserijwet BES is in de kern inhoudelijk identiek aan de Visserijlandsverordening die reeds vóór 2010 binnen de toenmalige

⁶ Artikel 6, onderdeel E, voorgesteld artikel 6a, Visserijbesluit BES

⁷ Artikel 2, Visserijwet BES

⁸ Artikelsgewijze toelichting artikel 6, onderdeel E.

⁹ Zie in dit verband aanwijzing 2.21. van de Aanwijzingen voor de regelgeving: 'Zoveel mogelijk worden in de wet opgenomen voorschriften: a. die de grondslag vormen voor een stelsel van vergunningen of een stelsel waarbij anderszins de toelaatbaarheid van handelingen afhankelijk wordt gesteld van toestemming van de overheid; b ...'.

¹⁰ Artikel 15, Visserijwet BES.



Nederlandse Antillen tot stand is gebracht. Bij de staatskundige hervormingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden, en dus bij de transitie naar openbare lichamen per 10 oktober 2010, is deze vroegere Antilliaanse regelgeving feitelijk geheel 'overgenomen', zonder gerichte beleidsmatige inhoudelijke wijzigingen. In de vroegere Antilliaanse Visserijlandsverordening luidde artikel 2, derde lid, als volgt: *'Bij eilandverordening kan worden bepaald, dat voor het vissen in de territoriale zee met een vaartuig als bedoeld in het tweede lid een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende eilandgebied vereist is.'*

Na de hierboven bedoelde transitie in 2010 en de omzetting van de Visserijlandsverordening in de Visserijwet BES is, voor zover hier relevant, in artikel 2, derde lid, de zinsnede 'Bij eilandverordening kan worden bepaald' vervangen door 'Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald'. Een dergelijke wijze van omzetting, waarbij de eilandverordening in feite werd vervangen door een algemene maatregel van bestuur, kwam veelvuldig voor in het kader van de transitie, ook in andere regelgeving. Dit was ten algemene ook een begrijpelijke en noodzakelijke wijziging, gelet op de gewijzigde staatskundige verhoudingen. Echter, in dit specifieke geval is het (achteraf gezien) niet wenselijk dat de tekst van artikel 2, derde lid, Visserijwet BES het nu enkel mogelijk maakt dat bij algemene maatregel van bestuur rechtstreeks een vergunningverlenende bevoegdheid bij het bestuurscollege zou worden belegd, zonder dat die vergunningverlenende bevoegdheid gebaseerd zou zijn op en nader afgebakend zou zijn in een eilandelijke verordening die door de eilandsraad zou zijn vastgesteld.

Vanuit de oorspronkelijke bedoeling van de Visserijlandsverordening en een staatsrechtelijk gebruikelijke en logische toedeling van bevoegdheden werd in het ontwerpbesluit een verordenende bevoegdheid voor de eilandsraad voorgesteld waarop de vergunningverlenende bevoegdheid van het bestuurscollege zou worden. Naar de strikte letter van de huidige Visserijwet BES blijkt dit echter, zoals de Afdeling terecht heeft opgemerkt, niet mogelijk.

Tegen deze achtergrond zullen, conform het advies van de Afdeling, het voorgestelde artikel 6a van het Visserijbesluit BES en de daarmee samenhangende bepalingen van het ontwerpbesluit geschrapt worden. Tevens wordt het opschrift van het besluit aangepast naar aanleiding van het schrappen van het voorgestelde artikel 6a van het Visserijbesluit BES.

In het verlengde van het schrappen van de hiervoor genoemde bepalingen zal een wetsvoorstel tot wijziging van de Visserijwet BES worden voorbereid om het alsnog mogelijk te maken dat bij eilandelijke verordening kan worden bepaald dat een vergunning vereist is voor het vissen met de in de Visserijwet BES bedoelde (kleine) vaartuigen in de territoriale wateren.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf*

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in het besluit volledigheidshalve nog omschrijvingen toe te voegen van de begrippen 'hookah-uitrusting' en 'scuba-uitrusting'.

Ook is ter verdere vereenvoudiging ten aanzien van de ontheffing, bedoeld in het voorgestelde nieuwe vierde lid van artikel 1 van het Visserijbesluit BES, het aanvankelijk voorgestelde vijfde lid (geldigheidsduur van de ontheffing) geschrapt.

Verder is het voorgestelde onderdeel c van het aanvankelijke zesde lid van artikel 1 geschrapt.

De voorgestelde tekst van artikel 3, eerste lid, onderdeel b, is omwille van de duidelijkheid verder aangescherpt.

Daarnaast is van de gelegenheid gebruik gemaakt door in artikel 1, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES de begripsomschrijving van 'Onze Minister' aan te passen. In de begripsomschrijving van Onze Minister in artikel 1, eerste lid, van het ontwerpbesluit kwam tot uitdrukking dat het onderwerp natuurbescherming tot voor kort behoorde tot de portefeuille van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De omschrijving is aangepast aan de portefeuillevverdeling van het kabinet-Rutte IV. De nota van toelichting is hierop aangepast.

Tot slot is de inwerkingtreedingsbepaling aangepast (artikel 7 van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES). Het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES zal met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst in werking treden. Op grond van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten treden algemene maatregelen van bestuur in werking met ingang van 1 januari of 1 juli en dient de publicatie minimaal twee maanden voorafgaand aan die data te geschieden. De datum van inwerkingtreding wijkt af van de vaste verandermomenten, maar deze afwijking wordt



gerechtvaardigd doordat er met het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES uitvoering wordt gegeven aan bepalingen van het SPAW-Protocol. De nota van toelichting is hierop aangepast.

Ik moge U hierbij, mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof, het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema.*



Advies Raad van State

No. W11.22.00092/IV
's-Gravenhage, 8 december 2022

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 juli 2022, no. 2022001567, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit mede namens de Minister voor Natuur en Stikstof, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende regels ter uitvoering van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES, alsmede houdende wijziging van het Visserijbesluit BES in verband met onder meer de invoering van een bevoegdheid voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba tot verlening van bepaalde visvergunningen in de territoriale wateren rond het desbetreffende openbaar lichaam, met nota van toelichting.

Met de in het ontwerpbesluit voorgestelde regels ter uitvoering van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES (Wgnb BES), worden regels gesteld ter bescherming van alle in de wateren van en rond de eilanden van Caribisch Nederland voorkomende soorten haaien en roggen. Het ontwerpbesluit voorziet onder meer in een verbod op het vissen op en doden, verminken en verstoren van haaien en roggen.

Met de in het ontwerpbesluit voorgestelde wijziging van het Visserijbesluit BES wordt onder meer aan de eilandsraden de bevoegdheid toegekend om bij verordening te bepalen dat voor het vissen in de territoriale zee van het desbetreffende openbaar lichaam met een vaartuig met een inhoud van minder dan zes brutoton of een lengte van minder dan twaalf meter (kleine vaartuigen), een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam vereist is.

De Afdeling advisering van de Raad van State wijst er op dat met de voorgestelde regeling de indruk kan ontstaan dat het verbod op het opzettelijk verstoren van haaien en roggen alleen in bepaalde periodes geldt, terwijl dat niet is bedoeld. Zij adviseert daarom de voorgestelde regeling aan te passen. De Afdeling merkt tevens op dat de voorgestelde regeling voor vrijstelling van het verbod om haaien en roggen te verstoren onvoldoende duidelijk is, omdat de categorieën van gevallen waarvoor de vrijstelling geldt onvoldoende zijn afgebakend. Zij adviseert in de vrijstellingsregeling expliciet de categorieën van gevallen waarvoor een vrijstelling geldt op te nemen. Ook adviseert de Afdeling om de voorgestelde bevoegdheid van eilandsraden, om bij verordening te bepalen dat voor het vissen in de territoriale zee met kleine vaartuigen een vergunning is vereist, te schrappen en die bevoegdheid in de Visserijwet BES op te nemen.

In verband met deze opmerkingen is aanpassing wenselijk van het ontwerpbesluit.

1. Verbod

Het ontwerpbesluit regelt dat het verboden is om binnen het Yarari-reservaat haaien en roggen opzettelijk te verstoren, met name gedurende de voortplantings-, broed-, foerageer-, rust-, of migratieperiode en de periode waarin zij jongen grootbrengen.¹ Daarvoor is aansluiting gezocht het SPAW-protocol dat bepaalt dat lidstaten maatregelen nemen om verstoring van beschermde diersoorten zoveel mogelijk te voorkomen, met name tijdens de voornoemde periodes, en zo nodig te verbieden.²

De Afdeling merkt op dat het verbod met de gekozen formulering tijdens de genoemde periodes geldt, maar ook daarbuiten. Dit lijkt ook de bedoeling van het ontwerpbesluit. Door te regelen dat het in het bijzonder in de genoemde periodes geldt, kan echter twijfel ontstaan over de vraag of het verbod ook buiten die periodes geldt. Die twijfel kan worden weggenomen door te bepalen dat het verboden is om binnen het Yarari-reservaat haaien en roggen opzettelijk te verstoren, en de toevoeging 'met name gedurende de voortplantings-, broed-, foerageer-, rust-, of migratieperiode en de periode waarin zij jongen grootbrengen' te laten vervallen.

De Afdeling adviseert het ontwerpbesluit aldus aan te passen.

¹ Voorgesteld artikel 4, eerste lid, Besluit houdende regels ter uitvoering van de Wgnb BES.

² SPAW-protocol, artikel 10, derde lid, aanhef en onder b.



2. Vrijstelling

Het ontwerpbesluit regelt dat het verstoringsverbod niet geldt voor activiteiten die wetenschaps-, vormings- en beheersdoeleinden of andere dwingende redenen van openbaar belang dienen.³

De Afdeling merkt op dat hiermee is voorzien in een vrijstelling van het verstoringsverbod. Een vrijstelling van een wettelijk verbod wordt gemaakt voor een of meer categorieën van gevallen.⁴ Uit de vrijstellingsregeling moet duidelijk blijken op welke categorieën van gevallen die vrijstelling betrekking heeft.

Waar de voorgestelde vrijstelling ziet op activiteiten die wetenschaps-, vormings- en beheersdoeleinden dienen, zijn de categorieën gevallen waarop de vrijstelling betrekking heeft duidelijk afgebakend. Dat is echter niet het geval waar de voorgestelde vrijstelling ziet op activiteiten die andere dwingende redenen van openbaar belang dienen. Dwingende redenen van openbaar belang kunnen ten grondslag kunnen liggen aan een veelheid verschillende soorten en categorieën van activiteiten. Het criterium 'andere dwingende redenen van openbaar belang' bakent geen categorie van gevallen af, maar geeft een inhoudelijke grondslag voor een niet nader bepaalde categorie activiteiten. Het is daarmee ongericht.

Bovendien is voor een initiatiefnemer van een willekeurige activiteit niet op voorhand duidelijk of zijn activiteit nodig is wegens dwingende redenen van openbaar belang en het verstoringsverbod wel of niet geldt. Dit is onwenselijk aangezien overtreding ervan strafbaar is (lex certa beginsel).⁵ Ook vanuit het oogpunt van handhaving dient duidelijk te zijn welke activiteiten van het verbod om te verstoren zijn vrijgesteld.

Waar de wetgever het oog heeft op categorieën activiteiten waarvoor hij een vrijstelling nodig acht, dient hij die categorieën expliciet in de vrijstellingsregeling te noemen. Voor gevallen die de wetgever nog niet kan voorzien, maar waarvoor een uitzondering op het verbod nodig zou kunnen zijn, kan worden voorzien in een ontheffingsbevoegdheid. Op grond daarvan kan na een beoordeling door de bevoegde autoriteit in een individueel geval ontheffing van het verbod worden verleend.

De Afdeling adviseert met inachtneming van het voorgaande de categorieën van gevallen waarvoor een vrijstelling geldt expliciet in de vrijstellingsregeling op te nemen. Voor gevallen waarin een uitzondering op het verbod nodig is, maar die nog niet kunnen worden voorzien kan een ontheffingsbevoegdheid worden opgenomen.

3. Vergunningvereiste

Het ontwerpbesluit regelt dat de eilandsraad bij verordening kan bepalen dat voor het vissen in de territoriale zee van het desbetreffende openbaar lichaam met een klein vaartuig, een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam vereist is. Voorts is geregeld de eilandsraad bij verordening kan bepalen dat overtreding van een verordening als bedoeld in het eerste lid, gestraft wordt met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de zesde categorie.⁶

De Afdeling merkt op dat in de Visserijwet BES uitsluitend is geregeld dat bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat voor het vissen in de territoriale zee met een klein vaartuig een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam is vereist.⁷ De wet biedt, anders dan waarvan in de toelichting wordt uitgegaan, geen grondslag om bij algemene maatregel van bestuur de eilandsraad de bevoegdheid te verlenen om bij verordening een vergunningplicht in te voeren.

Uit de toelichting bij het voorstel blijkt dat het wenselijk wordt geacht om de beslissing tot het al dan niet invoeren van een vergunningenstelsel voor de desbetreffende vaartuigen aan de openbare lichamen zelf te laten.⁸ Nu de Visserijwet BES niet voorziet in een grondslag daarvoor, is een wijziging van die wet noodzakelijk. De met het voorstel beoogde grondslag voor het beoogde vergunningenstel-

³ Voorgesteld artikel 4, tweede lid, Besluit houdende regels ter uitvoering van de Wgnb BES.

⁴ Aanwijzing 5.17, van de aanwijzingen voor de regelgeving.

⁵ Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES, artikel 33.

⁶ Artikel 6, onderdeel E, voorgesteld artikel 6a, Visserijbesluit BES

⁷ Artikel 2, Visserijwet BES

⁸ Artikelsgewijze toelichting artikel 6, onderdeel E.



sel behoort in de wet zelf thuis.⁹ Daarin kan worden geregeld dat de eilandsraad bij verordening kan bepalen dat voor het vissen in de territoriale zee met een klein vaartuig een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam is vereist. Een regeling voor het opnemen van een strafbepaling in de verordening van het openbaar lichaam is dan niet meer nodig, omdat in de Visserijwet BES reeds is voorzien in een strafbepaling, die ook van toepassing zal zijn op overtreding van bepalingen van de verordening.¹⁰

De Afdeling adviseert de voorgestelde regeling te schrappen. De Afdeling adviseert voorts de gewenste grondslag om de eilandsraad de bevoegdheid te verlenen om bij verordening te bepalen dat voor het vissen met een klein vaartuig een vergunning is vereist in de Visserijwet BES op te nemen.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft een aantal opmerkingen bij het ontwerpbesluit en adviseert daarmee rekening te houden voordat een besluit wordt genomen.

*De waarnemend vice-president van de Raad van State,
S.F.M. Wortmann.*

⁹ Zie in dit verband aanwijzing 2.21. van de Aanwijzingen voor de regelgeving: 'Zoveel mogelijk worden in de wet opgenomen voorschriften: a. die de grondslag vormen voor een stelsel van vergunningen of een stelsel waarbij anderszins de toelaatbaarheid van handelingen afhankelijk wordt gesteld van toestemming van de overheid; b ...'.

¹⁰ Artikel 15, Visserijwet BES.



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit , houdende regels ter uitvoering van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES, alsmede houdende wijziging van het Visserijbesluit BES in verband met onder meer de invoering van een bevoegdheid voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba tot verlening van bepaalde visvergunningen in de territoriale wateren rond het desbetreffende openbaar lichaam (Uitvoeringsbesluit Wgnb BES)

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onze Minister voor Natuur en Stikstof van 11 juli 2022, nr. WJZ/22271787;

Gelet op de artikelen 5, 10 en 11 van het op 18 januari 1990 te Kingston getekende protocol betreffende de bijzondere beschermde gebieden en de in de natuur levende dieren en planten, met bijlagen (Trb. 1990, 115), behorende bij het op 24 maart 1983 te Cartagena de Indias gesloten Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied (Trb. 1983, 152);

Gelet op artikel 8a, derde lid, van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES en de artikelen 2, derde lid, 3, 4 en 12 van de Visserijwet BES;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en Onze Minister voor Natuur en Stikstof van ..., nr. WJZ...;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. ALGEMEEN

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop rustende bepalingen wordt verstaan onder:
haaien en roggen: dieren van soorten behorend tot de familie van de Elasmobranchii;
Onze minister: Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit;
wet: Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES;
Yarari-reservaat: gebied dat op grond van artikel 2a, eerste lid, van de wet door de minister is ingesteld als natuurpark ten uitvoering van het SPAW-protocol, ten behoeve van dieren van walvisachtigen, haaien en roggen en hun leefgebieden, en dat de territoriale wateren van de openbare lichamen Saba, Sint-Eustatius en Bonaire omvat, alsmede de exclusieve economische zone van het Koninkrijk, als bedoeld in artikel 1 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone, voor zover deze betrekking heeft op Bonaire, Sint Eustatius en Saba.
2. In dit besluit en de daarop rustende bepalingen wordt mede verstaan onder verhandelen: aankopen, te koop vragen, verwerven voor commerciële doeleinden, tentoonstellen voor commerciële doeleinden, gebruik met winstoogmerk, verkopen, in bezit hebben met het oog op verkoop, ten verkoop aanbieden of vervoeren met het oog op verkoop, huren, verhuren, ruilen of ten ruil aanbieden.

HOOFDSTUK 2. BESCHERMINGSMAATREGELEN YARARI-RESERVAAT

Artikel 2

Alle binnen het Yarari-reservaat van nature in het wild voorkomende soorten haaien en roggen die niet al zijn opgenomen in Bijlage II of Bijlage III bij het SPAW-protocol worden aangemerkt als beschermde soorten als bedoeld in artikel 10, eerste lid, van het SPAW-protocol.

Artikel 3

1. Het is verboden om binnen het Yarari-reservaat:
 - a. gericht te vissen op haaien of roggen van daar van nature in het wild voorkomende soorten die niet zijn opgenomen in Bijlage II bij het SPAW-protocol;
 - b. haaien of roggen van deze soorten opzettelijk te verminken of anderszins te beschadigen of te doden; en
 - c. haaien of roggen van deze soorten of eieren, of delen of producten daarvan, binnen het



Yarari-reservaat of op het grondgebied van de openbare lichamen te verhandelen.

2. Bij toeval gevangen haaien en roggen worden onmiddellijk teruggezet, op zodanige wijze dat de kans op overleving zo groot mogelijk is.

Artikel 4

1. Het is verboden om binnen het Yarari-reservaat haaien en roggen van daar van nature in het wild voorkomende soorten die niet zijn opgenomen in Bijlage II bij het SPAW-protocol opzettelijk te verstoren, met name gedurende de voortplantings-, broed-, foerageer-, rust- of migratieperiode en de periode waarin zij jongen grootbrengen.
2. Het eerste lid geldt niet voor de uitoefening van activiteiten die:
 - a. wetenschaps-, vormings- en beheersdoeleinden of andere dwingende redenen van openbaar belang dienen met het oog op:
 - 1°. het voortbestaan van de haaien en roggen; of
 - 2°. ter voorkoming van aanzienlijke schade aan het mariene milieu van het Yarari-reservaat;
 - b. op basis van de beste beschikbare kennis evident geen bedreiging vormen voor de haaien en roggen;
 - c. op basis van de beste beschikbare kennis evident geen wezenlijke invloed hebben op de staat van instandhouding van de haaien en roggen; en
 - d. voldoen aan de in voorkomend geval bij ministeriële regeling gestelde nadere regels.

Artikel 5

Het is binnen het Yarari-reservaat verboden dieren van niet-inheemse soorten of eieren van die dieren uit te zetten.

HOOFDSTUK 3. WIJZIGINGEN IN ANDERE REGELGEVING

Artikel 6

Het Visserijbesluit BES wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 komt te luiden:

Artikel 1

In dit besluit wordt verstaan onder:

bottom longline: lange hoofdlijn met vele korte zijlijnen met haakjes en aasvis, die horizontaal wordt afgezonken op de bodem;

drift longline: lange hoofdlijn met vele korte zijlijnen met haakjes en aasvis, die horizontaal net onder het wateroppervlak drijvend wordt gehouden;

drop long line: hoofdlijn met vele korte zijlijnen met haakjes en aasvis, die verticaal in het water wordt gehouden door een drijver aan het wateroppervlak en een gewicht aan de onderkant;

eilandsraad: eilandsraad van het openbaar lichaam Bonaire, Sint-Eustatius of Saba;

haaien en roggen: soorten behorend tot de familie van de Elasmobranchii;

kieuwnet: staand net dat uit een enkel net bestaat en verticaal in het water wordt gehouden door drijvers en zinkers;

ringnet: omsluitingsnet waarvan de bodem wordt samengetrokken door een sluitlijn aan de onderkant van het net, die door een reeks ringen langs de onderpees loopt, waardoor het net kan worden samengetrokken en gesloten;

schrobnets: bodem beroerend sleepnet;

vergunninghouder: de vergunninghouder bedoeld in artikel 2 van de Visserijwet BES;

zeekomkommers: soorten die behoren tot de familie van de Holothuroidea.

B

Artikel 2 komt te luiden:

Artikel 2

1. Het is in de territoriale zee en de visserijzone verboden te vissen met:
 - a. visfuisen met een maaswijdte van minder dan 50 millimeter;



- b. visfuiken die niet zijn voorzien van een ontsnappingsopening welke is afgedekt door een paneel, van biologisch afbreekbaar materiaal, dat na gebruik in zeewater uiteenvalt zodat na een periode van om en nabij 20 dagen een opening in één van de zijanten van de fuik ontstaat van tenminste 20 centimeter bij 20 centimeter;
 - c. chemische middelen;
 - d. ontplofbare stoffen;
 - e. aas bestaande uit vlees van zeezoogdieren of haaien en roggen;
 - f. kieuwnetten met een grotere lengte dan 20 meter en een diepte groter dan 2,5 meter;
 - g. drift longlines;
 - h. ringnetten, tenzij deze ringnetten worden gebruikt voor de traditionele visserij op Bonaire, waarbij met deze netten vanaf het strand of vanaf kleine vaartuigen nabij de kust wordt gevist op horsmakreel in de territoriale wateren van Bonaire (Papiamento: Masbango);
 - i. schrobnetten;
 - j. hookah- of scuba-uitrusting; en
 - k. bottom- en drop long lines met in totaal meer dan 20 haken.
2. Onze Minister kan nadere regels stellen aan het gebruik van vistuigen waarmee het is toegestaan te vissen.
 3. Onze minister kan, gehoord de Visserijcommissie BES, tijdelijk ontheffing verlenen van het verbod, bedoeld in artikel 2, eerste lid, indien sprake is van een bijzondere omstandigheid en gewichtige belangen tot het verlenen van een ontheffing aanleiding geven.
 4. Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend en aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden.
 5. Aan een ontheffing kan een geldigheidsduur worden gebonden.
 6. Een ontheffing kan worden gewijzigd of ingetrokken, indien:
 - a. de bij de aanvraag verstrekte gegevens of bescheiden zodanig onjuist of onvolledig blijken, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de juiste omstandigheden volledig bekend waren geweest;
 - b. de omstandigheden op grond waarvan de ontheffing werd verleend, zich zodanig hebben gewijzigd, dat op de aanvraag een andere beslissing zou zijn genomen, als bij de beoordeling daarvan de gewijzigde omstandigheden aanwezig waren geweest;
 - c. de ontheffing vanwege het risico op schade niet gehandhaafd kan blijven; of
 - d. aan de ontheffing verbonden beperkingen of voorschriften niet worden nageleefd.
 7. Het is verboden te handelen in strijd met de bij een ontheffing gestelde voorschriften.

C

Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid wordt als volgt gewijzigd:

a. De aanhef wordt vervangen door 'Het is aan een ieder in de territoriale zee en de visserijzone verboden te vissen op de volgende vissen, of om deze vissen die in die gebieden zijn gevangen, aan boord te houden, over te laden, te verplaatsen, aan te landen, of voorhanden te hebben in die gebieden of in de onmiddellijke nabijheid van die wateren:'.

b. In onderdeel a wordt de zinsnede 'van minder dan 18 cm lengte' vervangen door 'met een lipdikte van minder dan 10 mm'.

c. Onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door een puntkomma, worden twee onderdelen toegevoegd, luidende:

- e. haaien en roggen;
- f. zeekomkommers.

2. Onder vernummering van het vierde tot vijfde lid, wordt een lid ingevoegd, luidende:

4. Bij toeval gevangen dieren als bedoeld in het eerste lid, worden ongedeerd gelaten en worden dood of levend onmiddellijk teruggezet, waarbij voor de nog levende dieren geldt dat dit op zodanige wijze gebeurt dat de kans op overleving zo groot mogelijk is.



D

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het tweede en derde lid worden vernummerd tot eerste en tweede lid.
2. In het eerste lid wordt 'de landsverordening' vervangen door 'de Visserijwet BES'.
3. In het tweede lid wordt 'Curaçao en' geschrapt.

E

Na artikel 6 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 6a

1. De eilandsraad kan bij verordening bepalen dat voor het vissen in de territoriale zee van het desbetreffende openbaar lichaam met een vaartuig als bedoeld in artikel 2, tweede lid, van de Visserijwet BES, een vergunning is vereist van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam.
2. Aan de vergunning, bedoeld in het eerste lid, kunnen voorschriften worden verbonden in het belang van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee, het beheer van de visserijen en de vloten die dergelijke rijkdommen exploiteren, de aquacultuur en de verwerking en de afzet van visserij- en aquacultuurproducten en ter uitvoering van internationale verdragen ter zake.
3. Het bestuurscollege is bevoegd om ten behoeve van de in het tweede lid bedoelde belangen voorschriften aan de vergunning te verbinden die meer stringent zijn dan de voorschriften die zijn vervat in de artikelen 2, eerste lid, en 3, eerste, tweede en derde lid, van dit besluit.
4. De eilandsraad kan bepalen dat overtreding van een verordening als bedoeld in het eerste lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste drie maanden of een geldboete van de zesde categorie.

F

Artikel 7 komt te luiden:

Artikel 7

1. Dit besluit berust op de artikelen 2, derde lid, 3, 4, eerste lid, en 12 van de Visserijwet BES.
2. Dit besluit berust mede op artikel 8a, derde lid, van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES.

HOOFDSTUK 4. SLOTBEPALINGEN

Artikel 7

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 januari 2023.

Artikel 8

Dit besluit wordt aangehaald als: Uitvoeringsbesluit Wgnb BES.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister voor Natuur en Stikstof,



NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Doel en aanleiding

Dit besluit strekt tot invoering van het Besluit houdende regels ter uitvoering van de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES, alsmede houdende wijziging van het Visserijbesluit BES in verband met onder meer de invoering van een bevoegdheid voor de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba tot verlening van bepaalde visvergunningen in de territoriale wateren rond het desbetreffende openbaar lichaam (Uitvoeringsbesluit Wgnb BES; hierna: besluit) en tot wijziging van het Visserijbesluit BES. Er is voor gekozen om de wijziging van het Visserijbesluit BES te integreren in het besluit¹. De reden voor het tot stand brengen van het op de Wet grondslagen natuurbeheer- en bescherming BES (hierna: Wgnb BES) gebaseerde besluit is om maatregelen vast te stellen voor de wateren van en rond de eilanden van Caribisch Nederland, te weten Bonaire, Sint-Eustatius en Saba, ter bescherming van alle daar voorkomende haaien en roggen. Bij ministeriële regeling op grond van de Wgnb BES wordt hiertoe een beschermd gebied met de naam Yarari-reservaat vastgesteld.

Voor de eilanden gelden meerdere specifieke regionale verdragen, waaronder het Verdrag inzake de bescherming en ontwikkeling van het mariene milieu in het Caraïbisch gebied² en het SPAW-protocol bij dat verdrag³. Het SPAW-protocol is gericht op de bescherming van het mariene milieu in Caribische zeegebied en bevat in het bijzonder regels over de bescherming van zeldzame en kwetsbare ecosystemen en habitats. Het is daarmee ook ondersteunend aan de uitvoering van het Biodiversiteitsverdrag⁴. Met onderhavig besluit wordt invulling gegeven aan de verplichtingen zoals die voortvloeien uit het SPAW-protocol. Daarnaast sluit het treffen van maatregelen aan bij vergelijkbare maatregelen in naburige landen en eilanden in het Caribisch gebied om haaien, roggen en zeezoogdieren (walvisachtigen) beter te beschermen.

Allereerst worden in artikel 2 van het besluit haaien en roggen (Elasmobranchii) aangewezen, die niet al bescherming genieten doordat ze zijn opgenomen op bijlage II en bijlage III bij het SPAW-protocol, als beschermde soorten in de zin van artikel 10, eerste lid, van het SPAW-protocol. Haaien en roggen, voor zover ze niet al met uitsterven bedreigd worden, lopen door hun biologie (late geslachtsrijpheid, weinig nageslacht) en wereldwijde overbevissing, grote kans om bedreigd te raken. De beschermingsmaatregelen voor haaien en roggen in het besluit sluiten aan bij de Nederlandse internationale haaienstrategie voor haaien en roggen, inclusief de strategie voor Caribisch Nederland (de internationale haaienstrategie)⁵, het Beheerplan voor mariene diversiteit en visserij in de EEZ van Caribisch Nederland⁶, en het Natuur- en milieubeleidsplan Caribisch Nederland 2020–2030⁷.

Ingevolge het besluit wordt het verboden om gericht te vissen op haaien roggen en haaien en roggen opzettelijk te verminken of anderszins te beschadigen of te doden in de territoriale wateren van de drie eilanden en de omliggende exclusieve economische zone⁸ (hierna: EEZ; artikel 3, eerste lid, van het besluit).

Ook worden regels geformuleerd voor het omgaan met eventuele ongewenste bijvangst (artikel 3, tweede lid, van het besluit) en worden regels vastgesteld waaraan andere activiteiten dan visserij in het gebied moeten voldoen. Zo wordt het verboden om deze soorten of hun leefgebied op enige wijze opzettelijk te verstoren (artikel 4, eerste lid, van het besluit). Daarbij wordt een uitzondering opgenomen op het verbod om haaien en roggen te verstoren voor de uitoefening van activiteiten met een dwingend openbaar belang zoals seismisch onderzoek of in verband met defensiebelangen (artikel 4, tweede lid, van het besluit).

Aangezien het beschermde gebied zowel de territoriale wateren als de EEZ rond de eilanden omvat, legt de Wgnb BES de verantwoordelijkheid voor het implementeren van de beschermings- en beheersmaatregelen van het SPAW-protocol in het Yarari-reservaat bij de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de minister)⁹. De reden hiervoor is dat de EEZ nadrukkelijk onderdeel is van het Koninkrijk der Nederlanden en niet is toe te rekenen aan de individuele openbare

¹ In artikel 7 van het nieuwe Uitvoeringsbesluit Wgnb BES wordt het Visserijbesluit BES gewijzigd.

² Cartagena de Indias, 24 maart 1983 (Trb. 1983, 152).

³ Kingston, 18 januari 1990 (Trb. 1990, 115).

⁴ Rio de Janeiro, 5 juni 1992 (Trb. 1992, 164).

⁵ Bijlage bij Kamerstukken II 2018/19, 33 450, nr. 58.

⁶ <https://www.rijksdienstcn.com/landbouw-natuur-voedselkwaliteit/natuur/integraal-beheerplan-voor-mariene-biodiversiteit>.

⁷ Bijlage bij Kamerstukken II 2019/20, 33 576, nr. 190.

⁸ Artikel 1 van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone.

⁹ Artikel 8d, eerste lid, in samenhang met artikel 13 van de Wgnb BES.



lichamen. Om goed overleg en afstemming tussen de openbare lichamen en de minister te garanderen, zal de minister bij het nemen van beslissingen ter zake, altijd de door de minister ingestelde Visserijcommissie BES horen.

Het besluit heeft daarnaast als doel om bestaande regelgeving voor visserij in Caribisch Nederland, zoals die is vastgelegd in het Visserijbesluit BES, aan te passen en te verduidelijken. Op 10 oktober 2010 is de Visserijlandsverordening van de Nederlandse Antillen met slechts kleine aanpassingen 'omgezet' in de Visserijwet BES¹⁰, en is het Antilliaanse Visserijlandsbesluit 'omgezet' naar het Visserijbesluit BES¹¹, zonder dat beleidsmatige inhoudelijke wijzigingen daarin zijn doorgevoerd. Feitelijk wordt derhalve nog altijd de oude Antilliaanse visserijwetgeving toegepast. Dit maakt onder meer dat de bevoegdheidsverdeling tussen Rijk en de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba op onderdelen onduidelijk is, en dat diverse voorschriften gedateerd zijn.

Door de onderhavige wijziging van het Visserijbesluit BES verkrijgen de openbare lichamen expliciet de autonome bevoegdheid om op grond van een door de eilandsraad vast te stellen verordening een visvergunningstelsel in te voeren (artikel 6, onderdeel E, van het besluit). Op grond van dat stelsel geldt dan een verbod om zonder visvergunning te vissen in de territoriale wateren rond het betreffende openbaar lichaam met vaartuigen kleiner dan twaalf meter of een inhoud van minder dan zes bruto registerton. Het bestuurscollege wordt bevoegd tot verlening, schorsing en intrekking van deze visserijvergunningen. Aan deze vergunningen mogen voorschriften worden verbonden, bijvoorbeeld ten aanzien van het te gebruiken vistuig. Daarbij wordt de openbare lichamen uitdrukkelijk de bevoegdheid toegekend om voorschriften te stellen die strenger zijn dan hetgeen uit het Visserijbesluit BES zelf volgt, als dit althans noodzakelijk is met het oog op het mariene milieu, in de breedste zin des woords, ter plaatse.

Of en wanneer een dergelijk vergunningstelsel wordt ingevoerd, is aan het openbaar lichaam. Zo kan geborgd worden dat het openbaar lichaam voldoende tijd heeft om de invoering juridisch en bestuurlijk vorm te geven, en dat ook vissers zich hierop kunnen voorbereiden. Hiermee wordt de autonome bevoegdheid van de eilandsbesturen voor lokale en kleinschalige visserij in de territoriale wateren van de afzonderlijke eilanden geformaliseerd. De openbare lichamen zijn hierbij wel gehouden aan de minimale vereisten van de visserijwetgeving en van toepassing zijnde internationale verdragen.

Zolang een dergelijk vergunningstelsel niet door een openbaar lichaam is ingevoerd, blijft op grond van de Visserijwet BES gelden dat het vissen met de desbetreffende kleine vaartuigen in de desbetreffende territoriale wateren vergunningvrij is. Zowel voor vaartuigen die groter zijn dan twaalf meter of een inhoud hebben van meer dan zes bruto registerton en die vissen binnen de territoriale wateren, als voor visserij-activiteiten die, ongeacht de grootte van de schepen, in de EEZ plaatsvinden (in de Visserijwet BES en daarom in de tekst van de algemene maatregel van bestuur aangeduid als 'visserijzone'), geldt al een vergunningplicht. Deze vergunningverlenende bevoegdheid (en de bevoegdheid tot het nemen van maatregelen) ligt bij de minister. Onderhavig besluit wijzigt daar niets in.

Tot slot wordt het aantal verboden vistuigen en vistechnieken in artikel 2 van het Visserijbesluit BES uitgebreid, in overeenstemming met de huidige standaarden van duurzame visserij, met de mogelijkheid om een ontheffing voor deze verboden te verkrijgen (artikel 6, onderdeel B, van het besluit).

In hoofdstuk I, paragraaf 2, van de nota van toelichting wordt in hoofdlijnen het besluit toegelicht. In hoofdstuk I, paragraaf 3, worden de lasten en andere effecten uiteengezet die voortvloeien uit dit besluit. In hoofdstuk I, paragraaf 4, wordt ingegaan op de uitkomsten van de internetconsultatie van het besluit en op de uitkomsten van de overleggen die gevoerd zijn met belanghebbenden. Hoofdstuk I, paragraaf 5, behandelt de regeldruk. Hoofdstuk I, paragraaf 6, bespreekt de inwerkingtreding van het onderhavige besluit. In hoofdstuk II van de nota van toelichting is een artikelsgewijze toelichting opgenomen.

2. Hoofdlijnen van het besluit

2.1 Bescherming haaien en roggen in Yarari-reservaat

2.1.1 Juridisch kader natuur

Voor het grondgebied van de openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba geldt de Wgnb BES.

¹⁰ Stb. 2010, 566.

¹¹ Stb. 2010, 572.



Deze wet bevat de grondslagen voor de uitvoering van de verschillende natuurbeschermingsverdragen die op de eilanden gelden, waaronder het eerdergenoemde SPAW-protocol. Het SPAW-protocol verplicht partijen tot het aanwijzen van beschermde gebieden, wanneer dat noodzakelijk is voor het behoud van de natuurlijke rijkdommen van het Caribisch gebied¹². De werkingssfeer van het protocol is beperkt tot het mariene milieu van het Caribisch gebied¹³. Partijen kunnen, indien nodig, bufferzones aanwijzen¹⁴.

De Wgnb BES attribueert regelgevende bevoegdheden aan de eilandsraden. De openbare lichamen Bonaire, Sint-Eustatius en Saba zijn primair verantwoordelijk voor de invulling van de internationale verplichtingen op land en in de omliggende wateren tot aan de buitengrens van de territoriale wateren. Het Rijk is exclusief bevoegd ten aanzien van het natuurbeleid in de EEZ en is ook primair verantwoordelijk voor de invulling van de internationale verplichtingen in de EEZ. Ter uitvoering van het SPAW-protocol heeft de minister, mede gelet op de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van internationale verplichtingen, de bevoegdheid voor het instellen van beschermde gebieden als bedoeld in het SPAW-protocol in de EEZ¹⁵. Alvorens de minister over kan gaan tot het instellen van een beschermd gebied bij ministeriële regeling voert de minister hierover overleg met het betreffende openbare lichaam.

Zodra een beschermd gebied of natuurpark is ingesteld, moet het voorgedragen worden bij het bij het SPAW-protocol ingestelde uitvoerende bureau, met het verzoek om het beschermd gebied op te nemen in de bij het SPAW-protocol horende lijst van beschermde gebieden¹⁶. Partijen nemen de maatregelen die noodzakelijk en uitvoerbaar zijn om de doelstellingen waarvoor het beschermde gebied is ingesteld te verwezenlijken¹⁷. Onder deze maatregelen worden onder meer begrepen de regulering van de visserij en een verbod op het doden of vernietigen van bedreigde diersoorten. Partijen dienen voor ingestelde beschermde gebieden een beheerplan vast te stellen om goed beheer en bescherming te borgen¹⁸.

In de Wgnb BES worden handelingen en activiteiten ten aanzien van plantensoorten, opgenomen in bijlage I van het SPAW-protocol, en ten aanzien van diersoorten, opgenomen in bijlage II van het SPAW-protocol, verboden, voor zover deze in artikel 11, eerste lid, onderdelen a en b, van het SPAW-protocol verboden worden¹⁹. In artikel 11 van het SPAW-protocol is bepaald dat het verboden is om de beschermde soorten, genoemd in bijlagen I en II, te schaden, dan wel te doden, te vangen of te verstoren.

Het verbod, bedoeld in artikel 8a van de Wgnb BES, is van toepassing op het gehele grond- en zeegebied van Caribisch Nederland, inclusief de EEZ.

Op grond van artikel 8a, derde lid, van de Wgnb BES kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gegeven ten aanzien van planten- en diersoorten, die zijn opgenomen op bijlage III van het SPAW-protocol, en andere aangelegenheden ter uitvoering van het SPAW-protocol. Het onderhavige besluit geeft daaraan invulling.

2.1.2 Aanwijzing Yarari-reservaat

De minister wijst bij ministeriële regeling het Yarari-reservaat formeel aan als natuurpark in de zin van de Wgnb BES. Met de formele aanwijzing van het Yarari-reservaat door de minister wordt uitvoering gegeven aan artikel 4, eerste lid, en tweede lid, onder b, van het SPAW-protocol. Het beschermd gebied wordt ingesteld ten behoeve van het behoud, de handhaving en het herstel van leefmilieus en de daarmee samenhangende ecosystemen die essentieel zijn voor het voortbestaan en het herstel van uitstervende, bedreigde of inheemse diersoorten, namelijk de zeezoogdieren, de haaien en de roggen.

De instelling van het Yarari-reservaat gebeurt, overeenkomstig het bepaalde in artikel 2a, tweede lid, van de Wgnb BES, in nauw overleg met de bestuurscolleges van de openbare lichamen van Saba, Sint-Eustatius en Bonaire. Deze bestuurscolleges hebben per brief verzocht om over te gaan tot deze instelling, met name ook voor haaien en roggen, vanwege de verwachte positieve effecten voor bestandsbeheer en daarmee ook voor het economisch zo belangrijke (duik)toerisme. Deze intentieverklaringen (memoranda van overeenstemming) zijn formeel ondertekend door de toenmalige vertegen-

¹² Artikel 4, eerste lid, van het SPAW-protocol.

¹³ Artikel 1, onder d, van het SPAW-protocol.

¹⁴ Artikel 8 van het SPAW-protocol.

¹⁵ Artikel 2a van de Wgnb BES.

¹⁶ Artikel 10 van het SPAW-protocol.

¹⁷ Artikel 5 van het SPAW-protocol.

¹⁸ Artikel 6 van het SPAW-protocol.

¹⁹ Artikel 8a, eerste en tweede lid, van de Wgnb BES.



woordigers van de drie bestuurscolleges en de toenmalige Staatssecretaris van Economische Zaken²⁰. De intentieverklaringen hebben als strekking om in samenwerking te streven naar het strikt beschermen van zeezoogdieren, haaien en roggen in de EEZ rondom de eilanden. In de verklaringen wordt expliciet verwezen naar het verbieden van schadelijke visserijmethoden en -praktijken en het reguleren van activiteiten met directe of indirecte negatieve of versturende effecten op haaien, roggen en zeezoogdieren.

2.1.3 Beschermingsmaatregelen ter uitvoering van artikel 10 van het SPAW-protocol

In artikel 8a, tweede lid, van de Wgnb BES wordt uitvoering gegeven aan het SPAW-protocol, door het verrichten van handelingen en activiteiten als bedoeld in artikel 11, eerste lid, onderdeel b, van het SPAW-protocol te verbieden. Zeezoogdieren en twee soorten zaagvissen zijn opgenomen op Bijlage II bij het SPAW-protocol en genieten derhalve op grond van de Wgnb BES bescherming. Op grond van artikel 8a, derde lid, van de Wgnb BES kunnen regels worden gegeven ter zake van andere aangelegenheden ter uitvoering van het SPAW-protocol. In het voorgestelde artikel 2 van het onderhavige besluit wordt van deze grondslag gebruik gemaakt door in het Yarari-reservaat van nature in het wild levende haai- en roggensoorten, die niet al op Bijlage II en Bijlage III bij het SPAW-protocol staan, aan te wijzen als soorten met een beschermde status, ter uitvoering van artikel 10, eerste lid, van het SPAW-protocol. Elke partij bij het protocol neemt, in overeenstemming met haar rechtsstelsel, passende maatregelen om te voorkomen dat soorten uitstervende of bedreigde soorten worden²¹. Ter uitvoering van artikel 10, derde lid, van het SPAW-protocol en artikel 8a, derde lid, van de Wgnb BES zijn in de voorgestelde artikelen 3 en 4 van het onderhavige besluit verbodsbepalingen opgenomen als bedoeld in artikel 10, derde lid, onderdelen a en b, van het SPAW-protocol ten aanzien van de haaien roggensoorten die in het voorgestelde artikel 2 van het besluit worden aangewezen als soorten met een beschermde status.

2.1.4 Beschermingsmaatregelen ter uitvoering van artikel 5 van het SPAW-protocol

Het Koninkrijk der Nederlanden is als partij bij het SPAW-protocol eraan gebonden om geleidelijk de maatregelen te nemen die noodzakelijk en uitvoerbaar zijn om de doelstellingen waarvoor het Yarari-reservaat is ingesteld te verwezenlijken²². Artikel 5, tweede lid, van het SPAW-protocol bepaalt welke maatregelen, indien van toepassing, genomen moeten worden. De nota van toelichting gaat vergezeld van een bijlage. Deze bijlage bevat een transponeringstabel met betrekking tot de omzetting van de in artikel 5, tweede lid, van het SPAW-protocol genoemde beschermingsmaatregelen. Enkele van deze beschermingsmaatregelen worden in het besluit verankerd. Voor andere in het SPAW-protocol genoemde beschermingsmaatregelen op het terrein van afval, lozingen, doorvaart van schepen en fysieke veranderingen aan de zeebodem, geldt dat de betreffende bescherming al via andersoortige bestaande regelgeving (bijvoorbeeld op het beleidsterrein van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat) wordt geboden.

2.1.5 Plannings- en beheersmaatregelen op grond van het SPAW-protocol

Partijen bij het SPAW-protocol dienen voor ingestelde beschermde gebieden een beheerplan vast te stellen om goed beheer en bescherming te borgen²³. Op grond van het Beleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020–2030²⁴ zal een beheerplan voor het Yarari-reservaat worden opgesteld. Dit is expliciet onderdeel van het Beleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020–2030²⁵.

2.1.6 Toezicht en handhaving Uitvoeringsbesluit Wgnb BES

Personen die toezicht uitoefenen op de naleving van de beheersmaatregelen hebben de bevoegdheid om schepen aan te houden en vast te houden voor onderzoek²⁶. Deze bevoegdheden zijn ook verleend aan de personen die belast zijn met de opsporing van overtredingen van de Wgnb BES. De uitoefening van die bevoegdheden wordt beperkt tot de uitoefening van opsporingsbevoegdheden binnen de natuurparken ingesteld in de EEZ. Daarbuiten komen de bevoegdheden toe aan de toezichthouders aangewezen op grond van de Wet maritiem beheer BES.

De strafbaarstelling van overtredingen is opgenomen in artikel 33 van de Wgnb BES. De strafmaat

²⁰ Paragraaf 2.3.1 van het Beleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020–2030, blz. 12.

²¹ Artikel 10, eerste lid, laatste volzin, van het SPAW-protocol.

²² Artikel 5, eerste lid, van het SPAW-protocol.

²³ Artikel 6 van het SPAW-protocol.

²⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2019–2020, 33 576, nr. 190.

²⁵ Hoofdstuk 4 van het Beleidsplan natuur en milieu Caribisch Nederland 2020–2030, blz. 23.

²⁶ Artikel 2, derde lid, onder e, van de Rijkswet Kustwacht voor Aruba, Curaçao en Sint Maarten alsmede voor de openbare lichamen Bonaire, Sint Eustatius en Saba.



voor opzettelijk begane overtredingen betreft een maximum geldboete van de zesde categorie. Dit maximum wordt gehanteerd voor opzettelijke overtredingen van beheersmaatregelen buiten de ingestelde natuurparken. Het ligt in de rede dat soortgelijke overtredingen binnen de ingestelde natuurparken op dezelfde wijze gestraft kunnen worden. Daarnaast zijn de politie en de kustwacht algemeen bevoegd om strafbare feiten op te zoeken. De douane is belast met de controle op personen en goederen aan de grens.

Het opzettelijk overtreden van de wet of de daarop gebaseerde regels, kan worden bestraft met een gevangenisstraf van ten hoogste vier jaar of een geldboete van maximaal USD 560.000,00. De wet bevat bepalingen over het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Verder kunnen specimen van beschermde soorten verbeurdverklaard worden of aan het verkeer onttrokken worden.

2.2 Wijziging Visserijbesluit BES

2.2.1 Juridisch kader visserij

Het garanderen van duurzame visserij is een uitgangspunt voor alle beleid en wetgeving op alle bestuursniveaus die betrokken zijn bij Caribisch Nederland. Internationale instrumenten zoals het Verenigde Naties Zeerecht Verdrag (UNCLOS) en de FAO Richtlijn voor Duurzame Visserij (FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries) vormen het juridisch raamwerk voor het beheer van mariene biologische rijkdommen dat ook binnen Caribisch Nederland in acht moet worden genomen.

Op internationaal niveau zijn daarbij ook het CITES-Verdrag, het SPAW-protocol, het zeeschildpaddenverdrag (IAC)²⁷, het Verdrag van Ramsar²⁸ en de Bonn-conventie²⁹ van belang. Dit zijn verdragen die strekken ter bescherming van de natuur in de breedste zin des woords, waartoe ook het mariene milieu en mariene diersoorten moeten worden gerekend. De natuurbeschermingsregelgeving en visserijregelgeving versterken elkaar, sluiten op elkaar aan en kunnen deels overlappen nu de regelgeving, zij het vanuit een onderling verschillend perspectief, uiteindelijk strekt tot bescherming van visbestanden en het mariene milieu. Tegen deze achtergrond is de bescherming van de haaien, roggen en zeezoogdieren niet alleen geborgd via de Wgnb BES en het nu tot stand gebrachte Uitvoeringsbesluit Wgnb BES, maar voor zover daarnaast nodig, ook via de Visserijwet BES en het Visserijbesluit BES.

De Visserijwet BES is de centrale wet waarin de beheersstructuur voor duurzame visserij in Caribisch Nederland is uitgewerkt. Deze wet is in de kern inhoudelijk identiek aan de Visserijlandsverordening die reeds vóór 2010 binnen de Nederlandse Antillen tot stand is gebracht. Bij de staatskundige hervormingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden en dus bij de transitie naar openbare lichamen per 10 oktober 2010 is deze vroegere Antilliaanse regelgeving feitelijk geheel 'overgenomen', zonder gerichte beleidsmatige inhoudelijke wijzigingen.

Het Visserijbesluit BES (vóór 2010, binnen de Nederlandse Antillen: het Visserijlandsbesluit) is op de Visserijwet BES gebaseerd. Het stelt in de eerste plaats verdeling vast van bevoegdheden ten aanzien van visserij en visserijbeheer van enerzijds de respectievelijke openbare lichamen en anderzijds het Rijk in de persoon van de minister. Daarnaast formuleert het Visserijbesluit BES kaders voor technische visserijmaatregelen en formuleert het besluit een aantal verboden. Zo zijn een aantal vistuigen verboden en is het verboden om bepaalde soorten te bevissen, zoals grote kroonslak (beter bekend onder de Engelse verzamelnaam 'Conch'), zeeschildpadden en zeezoogdieren. Verder zijn minimum omvangvereisten voor aanlanding van de Caribische '*Panulirus argus*' kreeft vastgesteld. Daarnaast bevat het de kaders voor de samenstelling van de Visserijcommissie BES en de benoeming en het ontslag van de desbetreffende leden, en een grondslag voor nadere regels over, van, voor de taken, werkwijze en bevoegdheden van de Visserijcommissie.

2.2.2 Achtergronden wijziging Visserijbesluit BES

Het doel van de wijziging van het Visserijbesluit BES is om het Visserijbesluit BES op onderdelen te moderniseren en te verduidelijken. Zoals toegelicht, dateert de inhoud van het Visserijbesluit BES inhoudelijk in feite nog uit de tijd vóór de staatskundige hervormingen binnen het Koninkrijk der Nederlanden in 2010. Mede op verzoek van de openbare lichamen zelf is aangestuurd op modernisering van de gedateerde visserijregelgeving, opheldering van onduidelijkheden en het opvullen van

²⁷ Inter-Amerikaans Verdrag inzake de bescherming en het behoud van zeeschildpadden, met Bijlagen; Caracas, 1 december 1996 (Trb. 1999, 45).

²⁸ De op 2 februari 1971 te Ramsar tot stand gekomen Overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis, in het bijzonder als verblijfplaats van watervogels (Trb. 1975, 84).

²⁹ Het op 23 juni 1979 te Bonn tot stand gekomen Verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten, met bijlagen (Trb. 1981, 6).



hiaten die in de loop der tijd na de transitie zijn ontstaan of aan het licht kwamen. De structuur en strekking van het Visserijbesluit BES blijft gehandhaafd. De inhoudelijke aard en strekking van de wijzigingen van het Visserijbesluit BES zijn in paragraaf 1 van hoofdstuk I van de toelichting weergegeven. De artikelsgewijze toelichting op artikel 7 van dit besluit (door middel van welk artikel het Visserijbesluit BES is gewijzigd) bevat een nadere duiding van de diverse wijzigingen.

3. Lasten en andere effecten die voortvloeien uit dit besluit

3.1. Administratieve lasten Uitvoeringsbesluit Wgnb BES (hoofdstuk 2 van dit besluit)

Uit het vaststellen van beschermingsmaatregelen binnen het Yarari-reservaat volgen geen vergunningplicht, administratieplicht of andere vormen van administratieve verplichtingen voor burgers of bedrijven. Er hoeft geen vergunning of toestemming aangevraagd te worden, er ontstaat geen rapportageplicht en er hoeven geen technische maatregelen aan apparatuur of vaartuigen getroffen te worden.

3.2 Administratieve lasten wijziging Visserijbesluit BES (hoofdstuk 3 van dit besluit)

3.2.1 Administratieve lasten in verband met de wijziging van de artikelen 1, 2, 3, 6 en 7 van het Visserijbesluit BES (artikel 6, onderdelen A tot en met D, en F)

De wijzigingen van het Visserijbesluit BES zien voornamelijk op het moderniseren en verduidelijken van de oude Antilliaanse wetgeving. Gedateerde definities van visserij-technieken worden gemoderniseerd. Er worden wel enkele visserij technieken verboden, zoals het vissen met *drift long lines*, chemicaliën, schrobnetten of kieuwnetten die langer zijn dan twintig meter. Dit is in de uitvoeringspraktijk echter uitsluitend een formalisering van de reeds bestaande visserijpraktijk met als doel de eventuele controle en handhaving eenduidiger te maken. Uit deze maatregelen vloeit dan ook geen nieuwe lastendruk voort in de vorm van een rechtstreekse nieuwe of additionele vergunningplicht, vergunningvereisten of rapportageplicht voor burgers of bedrijven.

Er zijn geen nauwkeurige gegevens over het aantal vissers in Caribisch Nederland bekend. Het overgrote gedeelte van de visserij vindt voor zover bekend plaats in de territoriale wateren en is kleinschalig, lokaal en vaak zelfvoorzienend en daarmee vergunning vrij.

Op Bonaire zijn naar schatting ongeveer 70 mensen actief als visser. De visserij is voor zover bekend altijd een nevenactiviteit en in geen enkel geval is visserij aan te merken als commerciële hoofdactiviteit. Op Bonaire is vrijwel alle visserij zelfvoorzienend, waarbij incidenteel te veel voor persoonlijke consumptie gevangen vis wordt verkocht. Hiervan vindt echter geen registratie plaats op basis waarvan op Bonaire visserijvergunningen verleend worden.

Op Saba en Sint-Eustatius kunnen naar schatting maximaal een dertigtal vissers (twintig op Saba en tien op Sint-Eustatius) als commercieel worden aangemerkt die de beschikking hebben over vaartuigen waarmee gevist kan worden buiten de territoriale wateren van de eilanden. Jaarlijks worden er door de Minister in heel Caribisch Nederland ongeveer twintig tot vijfentwintig commerciële vergunningen voor visserij met grote schepen (groter dantwaalf meter) en/of visserij in de visserijzone verleend. Al deze commerciële vergunningen gaan naar vissers op Saba en Sint-Eustatius. Er worden geen commerciële vergunningen verleent aan vissers op Bonaire.

Op Saba wordt op grond van lokaal beleid voor het aanvragen van een commerciële vergunning 140 Amerikaanse dollars door het eilandsbestuur in rekening gebracht. Dit brengt de totale kosten voor de gehele Sabaanse visserijsector bij benadering op 2800 Amerikaanse dollars. Op Sint-Eustatius worden geen kosten in rekening gebracht.

Al deze commerciële vergunningen zien op visserij met schepen groter dan twaalf meter in de visserijzone en vallen casu quo nu al onder de bevoegdheid van de minister. De vergunningverlening is daarmee nu al onderdeel van de bestaande verantwoordelijkheid en werkzaamheden van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De controle en handhaving door de Kustwacht op het naleven van de Visserijwet BES en onderliggende regelgeving zijn reeds onderdeel van de reguliere taken. Er worden, los van de administratiekosten op Saba, door de eilandbesturen of de minister in de praktijk geen andere kosten in rekening gebracht voor deze vergunningaanvragen. De wijzigingen van het Visserijbesluit BES die rechtstreeks uit dit besluit voortvloeien creëren geen nieuwe verplichtingen en zullen dan ook geen additionele lasten voor burgers of bedrijven opleveren.

3.2.2 Administratieve lasten in verband met de invoering van artikel 6a van het Visserijbesluit BES (artikel 6, onderdeel E)

Met de wijziging van het Visserijbesluit BES (artikel 6, onderdeel E, van dit besluit) wordt de bevoegd-



heid voor de eilandbesturen tot het formuleren van een lokaal visserijbeleid voor kleine boten (minder dan twaalf meter) in de territoriale wateren gecreëerd. Het is aan de afzonderlijke eilandsbesturen te beslissen om al dan niet van deze bevoegdheid gebruik te maken. Deze nieuwe bevoegdheid creëert in essentie dus de mogelijkheid – maar nadrukkelijk niet de verplichting – om met een lokale verordening een kader te bieden aan het eilandsbestuur om bepaalde onwenselijke vormen van kleinschalige visserij in specifieke lokale situaties (bijvoorbeeld recreatief vissen in natuurgebieden, vissen met handlijnen³⁰ en netten in/op het koraalrif, met roeibootjes vissen in lagunes en mangroven of in de smalle getijdenverbindingen van lagunes) te reguleren.

Indien de eilandsbesturen gebruik gaan maken van deze nieuwe bevoegdheid, dan kan er enige vorm van additionele regeldruk ontstaan. Bij gebrek aan accurate cijfers en kostenramingen ten aanzien van visserij in Caribisch Nederland wordt hier uitgegaan van de kosten die het eilandsbestuur van Saba vanuit de oude Antilliaanse wetgeving gebruikt; 140 Amerikaanse dollars voor een commerciële vergunning en 28 Amerikaanse dollars voor een recreatievergunning.

Mocht het bestuur van Bonaire besluiten tot een vorm van vergunning of registratieplicht voor de kleinschalige visserij in de territoriale wateren, dan zou dat bij benadering kunnen gaan gelden voor ongeveer zeventig vissers. Bij gebrek aan nauwkeurige cijfers en uitgaande van de kosten die Saba berekend (140 Amerikaanse dollars voor een commerciële vergunning en 281 Amerikaanse dollars voor een recreatievergunning), komt de additionele financiële last dan uit binnen een bandbreedte van 1960 Amerikaanse dollars voor recreatievergunningen en 9800 Amerikaanse dollars voor commerciële vergunningen voor de gehele visserij op Bonaire.

Mocht het eilandbestuur van Sint-Eustatius gebruik gaan maken van deze nieuwe bevoegdheid voor de naar schatting tien vissers, zal de additionele financiële last binnen een bandbreedte van 280 Amerikaanse dollars en 1400 Amerikaanse dollars voor de gehele visserij uitkomen.

Mocht het eilandbestuur van Saba gebruik gaan maken van deze nieuwe bevoegdheid voor de naar schatting twintig vissers, dan zal de financiële last uitkomen binnen een bandbreedte van 560 Amerikaanse dollars en 2800 Amerikaanse dollars. Nadrukkelijk dient hierbij opgemerkt te worden, dat Saba deze administratieve kosten nu al in rekening brengt, waardoor deze niet als nieuw of additioneel hoeven te worden aangemerkt.

Gezien de onduidelijkheid of de verschillende eilandsbesturen überhaupt gebruik zullen gaan maken van de bevoegdheid om lokaal visserijbeleid te gaan formuleren, is het niet goed mogelijk om te duiden welke administratieve lasten voor de vissers zelf zullen ontstaan. Voor een vergunningaanvraag voor commerciële visserij met grote schepen (meer dan twaalf meter) en/of in de visserijzone dient momenteel een formulier van twee pagina's ingevuld te worden met basale informatie over het vaartuig (lengte, tonnage, soort vistuig), persoonsgegevens van de eigenaar en de kapitein en de gewenste locatie waar gevist zal worden. Deze administratieve verplichtingen worden door dit besluit niet uitgebreid. Als daarom wordt uitgegaan van deze huidige verplichtingen bij het aanvragen van een commerciële vergunning bij de minister, komt de noodzakelijke tijdsbesteding uit op vijftien minuten per vergunningaanvraag.

Aangezien hier sprake is van een bevoegdheid en geen verplichting tot het in de toekomst voeren van lokaal visserijbeleid, is het niet goed mogelijk om een inschatting van de uitvoeringslasten te maken. Mochten de eilandbesturen -individueel of allemaal- beslissen tot het voeren van een lokaal visserijbeleid, dan zal in ieder geval eenmalig een visserijverordening per eiland moeten worden opgesteld en vastgesteld. Hierbij moet worden bedacht dat het denkbaar is dat slechts één eiland kiest voor het gebruiken van deze bevoegdheid, en de andere eilanden helemaal niet. Het opstellen en vaststellen van verordeningen is echter in die mate onderdeel van de dagelijkse bestuurspraktijk, dat dit niet als een significante toename van de uitvoeringslasten moet worden aangemerkt.

4. Consultatie

Over onderhavig besluit heeft een internetconsultatie plaatsgevonden in de periode van 25 juni 2021 tot en met 31 augustus 2021. Er zijn in totaal twee, Engelstalige, reacties binnengekomen; een daarvan betreft een gezamenlijk reactie van de Dutch Caribbean Nature Alliance (DCNA) en de Nederlandse Elasmobranchen Vereniging (NEV), en de andere reactie is afkomstig van het International Fund for Animal Welfare (IFAW). Beide reacties hebben eensluidend betrekking op de uitzonderingen op het verbod in artikel 4, eerste lid, van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES (het verbod op, kort gezegd, de verstoring binnen het Yarari-reservaat van bepaalde haaien en roggen). Het gaat om de uitzonderin-

³⁰ Overigens is in artikel 2, vierde lid, van de Visserijwet BES weliswaar bepaald dat het vissen met een vaartuig waarop maximaal vier sleep- of handlijnen in gebruik zijn niet vergunningplichtig is, maar zoals ook in de memorie van toelichting bij de vroegere Visserijlandsverordening expliciet is aangegeven (welke landsverordening in 2010 zonder beleidsinhoudelijke wijzigingen is omgezet in de huidige Visserijwet BES), is die uitzondering uitsluitend bedoeld voor de sportvisserij, uitdrukkelijk niet voor commerciële visserij.



gen die zijn opgenomen in artikel 4, tweede lid, aanhef en onderdelen b en c, van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES. De strekking van de consultatiereacties is dat deze uitzonderingen onvoldoende geclausuleerd zijn, waardoor er een onwenselijke maas in de regelgeving zou ontstaan. Aldus zou de beoogde bescherming van haaien en roggen alsnog ondermijnd kunnen worden.

Een vergelijkbare opmerking hebben de DCNA en de NEV gemaakt ten aanzien van de ontheffingsmogelijkheid van de Minister zoals geformuleerd in artikel 6, onderdeel B (houdende de vaststelling van artikel 2 van het Visserijbesluit BES, waarin een nieuw derde lid is opgenomen). In het nieuwe derde lid van artikel 2 van het Visserijbesluit BES is een bevoegdheid tot verlening van een ontheffing opgenomen van het verbod tot het vissen met bepaalde vistuigen.

In de betreffende reacties is aangegeven dat geen clausulering is opgenomen ten aanzien van deze ontheffingsbevoegdheid, en dat maakt blijkens de reacties dat ook hier een onwenselijke maas in de regelgeving lijkt te bestaan die het mogelijk maakt om verboden vistuigen te blijven gebruiken.

Naar aanleiding van deze reacties is zowel de uitzondering op het verbod tot versterking van haaien en roggen, als de bepaling betreffende de ontheffing van het verbod tot gebruik van bepaalde vistuigen aangepast.

Artikel 4, tweede lid, aanhef en onderdelen c en d, van het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES is aangescherpt in die zin dat het *op basis van de beste beschikbare kennis evident moet zijn* dat de beoogde activiteiten geen bedreiging vormen voor de haaien en roggen, of geen wezenlijke invloed hebben op de staat van instandhouding van de haaien en roggen. Door geheel aan te knopen bij de stand van de kennis wordt de reikwijdte van de uitzonderingsgrond beperkt. Diegene die zich in voorkomend geval op de uitzonderingsgrond beroept, zal aan de hand van objectieve gegevens moeten kunnen betogen dat is uitgesloten dat de betreffende activiteiten een bedreiging vormen voor, of wezenlijke invloed hebben op, (de staat van instandhouding van) haaien en roggen.

In het nieuwe artikel 2, derde lid, van het Visserijbesluit BES is bepaald dat de ontheffing (enkel) verleend kan worden, indien sprake is van een bijzondere omstandigheid en er voorts gewichtige belangen zijn die aanleiding geven tot het verlenen van een ontheffing. In dit geval zal het steeds gaan om een tijdelijke ontheffing, in die zin dat de ontheffing slechts voor een beperkte, door de minister te bepalen tijd geldt (en dat kan ook eenmalig zijn). Het is aan de aanvrager van de ontheffing om aan te tonen dat een dergelijke bijzondere omstandigheid zich voordoet en dat de vereiste gewichtige belangen aanwezig zijn. Op basis daarvan beslist de minister, na de Visserijcommissie BES te hebben gehoord. Aldus is ook de reikwijdte van de bevoegdheid tot het verlenen van ontheffingen naar aanleiding van de consultatiereacties nader ingekaderd.

Verder is na de internetconsultatie vanuit Bonaire nog de uitdrukkelijke wens geuit om de traditionele Masbango-visserij te behouden. Deze vorm van visserij met ringnetten zou door het opnemen van een verbod tot het vissen met ringnetten in artikel 2 van het Visserijbesluit BES niet langer zijn toegestaan. Na afweging van de betrokken belangen is besloten aan deze wens gehoor te geven door een nadere aanpassing van het betreffende artikel (zie ook de toelichting op artikel 6, onderdeel B, van dit besluit).

5. Regeldruk

Gelijktijdig met het in consultatie brengen van dit besluit is het voor advies aangeboden aan het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR). ATR beoordeelt alle wet- en regelgeving op nut en noodzaak, minder belastende alternatieven, een werkbare uitvoering van de naleving van de regelgeving door de doelgroepen en het effect van regeldruk voor de beoordeling van met name de effecten van regeldruk die deze nieuwe regelgeving met zich mee zal brengen voor de doelgroepen. ATR heeft, in een schriftelijke reactie op het verzoek om een formeel advies over het besluit te geven, aangegeven dat over het onderhavig besluit geen formeel advies wordt uitgebracht, omdat de gevolgen voor de regeldruk niet significant zijn.

6. Inwerkingtreding

Op grond van het kabinetsbeleid inzake vaste verandermomenten treden algemene maatregelen van bestuur in werking met ingang van 1 januari of 1 juli en dient de publicatie minimaal twee maanden voorafgaand aan die data te geschieden. Dit besluit treedt overeenkomstig het kabinetsbeleid in werking met ingang van 1 januari 2023.



II. ARTIKELEN

Artikel 1

Haaien en roggen

Tot de subklasse *Elasmobranchii* van de klasse van kraakbeenvissen (*Chondrichthyes*) behoren zowel de haaien als de roggen.

Twee zaagvissen zijn opgenomen op Bijlage II bij het SPAW-protocol. De walvishaai, twee mantaroggen, de witpunthaai en drie hamerhaaien zijn opgenomen op Bijlage III bij het SPAW-protocol. In het voorgestelde artikel 2 van het onderhavige besluit worden de haai- en roggensorten, die niet zijn opgenomen op Bijlage II en Bijlage III bij het SPAW-protocol, aangewezen als nationale beschermde diersoort (zie hierna de toelichting bij artikel 2).

Artikel 2

In artikel 2 van het onderhavige besluit worden haai- en roggensorten, die niet op Bijlage II en Bijlage III bij het SPAW-protocol staan, aangewezen als nationale beschermde soort, ter uitvoering van artikel 10, eerste lid, van het SPAW-protocol en artikel 8a, derde lid, onder b, van de Wgnb BES.

Op grond van artikel 10, eerste lid, SPAW-protocol stelt iedere partij in de gebieden waarover zij soevereiniteit, soevereine rechten of rechtsmacht uitoefent vast welke diersoorten uitstervende of bedreigde soorten zijn en kent deze soorten een beschermde status toe. Vervolgens reguleert en verbiedt iedere partij bij het verdrag, indien van toepassing, activiteiten die schadelijke gevolgen hebben voor deze soorten. Daarnaast neemt iedere partij passende maatregelen om te voorkomen dat soorten uitstervende of bedreigde soorten worden.

Van de aanwijzing zijn de haai- en roggensorten, die op Bijlage II en Bijlage III bij het SPAW-protocol staan, uitgezonderd. De soorten die op Bijlage II bij het SPAW-protocol staan genieten al een beschermde status op grond van artikel 8a, tweede lid, van de Wgnb. Voor de haai- en roggensorten die op Bijlage III bij het SPAW-protocol staan is het ook niet nodig om ze aan te wijzen in artikel 2 van dit besluit om ze een beschermde status te geven. Voor bijlage III soorten is in artikel 11, eerste lid, onderdeel c, van het SPAW-protocol bepaald dat elke partij passende maatregelen neemt ten behoeve van de bescherming en het herstel van deze diersoorten. In artikel 8a, derde lid, onderdeel a, van de Wgnb BES is bepaald dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gegeven ter zake van de planten- of diersoorten, opgenomen in Bijlage III van het SPAW-protocol, met inachtneming van het bepaalde in artikel 11, onderdeel c, van dat protocol. In de artikelen 3 en 4 van dit besluit wordt hieraan uitvoering gegeven (zie hierna de toelichting bij de artikelen 3 en 4).

Artikel 3

De verbodsbepaling in artikel 3, eerste lid, van het onderhavige besluit komt grotendeels overeen met de maatregel die is opgenomen in artikel 11, eerste lid, onder b, onder i, van het SPAW-protocol. In artikel 11, eerste lid, onder b, onder i, van het SPAW-protocol is bepaald dat elke partij toeziet op de totale bescherming en het herstel van de diersoorten die zijn opgenomen op Bijlage II door het vangen, in bezit hebben of doden van (met inbegrip, voor zover mogelijk, van het bij toeval vangen, in bezit hebben of doden) dan wel verhandelen van die soorten en eieren, delen of producten daarvan te verbieden. In artikel 8a, tweede lid, van de Wgnb BES wordt hieraan uitvoering gegeven ten aanzien van de Bijlage II diersoorten.

De in artikel 3, eerste lid, van het besluit opgenomen verbodsbepaling ziet op de bescherming en het herstel van alle van nature in het wild levende haaien en roggen, die niet op Bijlage II bij het SPAW-protocol zijn opgenomen. Met deze verbodsbepaling, en de verbodsbepaling die is opgenomen in artikel 4, eerste lid, van dit besluit (zie hierna de toelichting bij artikel 4), wordt het beschermingsregime voor de haaien en roggen, die niet op Bijlage II bij het SPAW-protocol zijn opgenomen, vergelijkbaar met het beschermingsregime voor de zeezoogdieren en haaisoorten, die wel op Bijlage II bij het SPAW-protocol voorkomen. Dit verbod omvat eveneens de gerichte visserij op haaien en roggen. Weliswaar is een dergelijk verbod eveneens door middel van artikel 6, onderdeel C, onder 2, opgenomen in het Visserijbesluit BES, maar de doelstelling van de regelgeving bij of krachtens de Wgnb BES (bescherming van natuurbelangen) is technisch gezien een andere dan de doelstelling van de regelgeving bij of krachtens de Visserijwet BES. Bij deze laatste wet gaat het primair om de meer economische belangen die gemoeid zijn met de visserij als bron van inkomsten voor burgers, al kunnen deze belangen uiteraard nooit helemaal los worden gezien van de natuurbeschermingsbelangen. Gerichte visserij is 'opzettelijke' visserij. Aan het opzetvereiste is voldaan als er sprake is van voorwaardelijk opzet. Daarvan is sprake als iemand een handeling verricht en daarbij bewust de



aanmerkelijke kans aanvaardt dat zijn gedragingen schadelijke gevolgen hebben voor dieren, zoals de vangst of de dood van de dieren.

Het tweede lid ziet op de situatie dat de in het eerste lid bedoelde verboden soorten onopzettelijk als bijvangst worden gevangen. Zoals ook in de Europees-Nederlandse regelgeving gebruikelijk is, verplicht de onderhavige bepaling tot het op verantwoorde wijze terugzetten van zowel levende als dode dieren ('catch and release').

Artikel 4

De verbodsbepaling in artikel 4, eerste lid, van dit besluit komt grotendeels overeen met de maatregel die is opgenomen in artikel 11, eerste lid, onder b, onder ii, van het SPAW-protocol. In artikel 11, eerste lid, onder b, onder ii, van het SPAW-protocol is bepaald dat elke partij toeziet op de totale bescherming en het herstel van de diersoorten die zijn opgenomen op Bijlage II door, voor zover mogelijk, het verstoren van die soorten, met name gedurende de voortplantings-, broed-, zomerslaap- of trektijd, alsmede andere perioden van biologische onrust, te verbieden. In artikel 8a, tweede lid, van de Wgnb BES wordt hieraan uitvoering gegeven ten aanzien van de Bijlage II diersoorten. De in het voorgestelde artikel 4, eerste lid, van dit besluit opgenomen verbodsbepaling ziet op de bescherming en het herstel van alle van nature in het wild levende haaien en roggen, die niet op Bijlage II bij het SPAW-protocol zijn opgenomen. Bij de ingevolge artikel 4, eerste lid, van dit besluit te verbieden gedragingen is het opzetvereiste opgenomen. In alle gevallen zal het (voorwaardelijk) opzetvereiste moeten zijn vervuld, wil sprake zijn van handelen in strijd met het verbod (zie de toelichting bij artikel 3).

Met deze verbodsbepaling, en de verbodsbepaling die is opgenomen in artikel 3 van dit besluit (zie hiervoor de toelichting bij artikel 3), wordt het beschermingsregime voor de haaien en roggen, die niet op Bijlage II bij het SPAW-protocol zijn opgenomen, vergelijkbaar met het beschermingsregime voor de zeezoogdieren en haaisoorten, die wel op Bijlage II bij het SPAW-protocol voorkomen.

De verbodsbepaling in artikel 4, eerste lid, van dit besluit geldt niet als er sprake is van dwingende redenen van openbaar belang. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan de uitoefening van activiteiten die wetenschapsdoeleinden dient of de uitoefening van activiteiten die onmiddellijk verband houden met de uitoefening van de defensietaak. Voorwaarden daarbij zijn wel dat de uitoefening van activiteiten met een dwingende reden van openbaar belang evident geen bedreiging vormt voor de haaien en roggen en geen wezenlijke invloed heeft op de staat van instandhouding van de haaien en roggen. Daarbij zijn de op dat moment best beschikbare gegevens omtrent de instandhouding van haaien en roggen leidend. Het is vervolgens aan de initiatiefnemer van de beoogde activiteiten om voorafgaand aan de uitoefening van de activiteiten aan te tonen, dat in het licht van de dan beschikbare objectieve gegevens is uitgesloten dat ze een bedreiging vormt voor de haaien en roggen of een wezenlijke invloed heeft op de staat van instandhouding. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden opgenomen, op grond van artikel 8a, derde lid, van de Wgnb BES.

Artikel 5

Artikel 5 van het onderhavige besluit bevat een algemeen verbod om niet-inheemse dieren uit te zetten, omdat het uitzetten van dergelijke dieren uit een oogpunt van soortenbescherming in het algemeen ongewenst is. Met artikel 5 van dit besluit wordt uitvoering gegeven aan artikel 5, eerste en tweede lid, SPAW-protocol, waarin is bepaald welke maatregelen, indien van toepassing, genomen moeten worden, die noodzakelijk en uitvoerbaar zijn om de doelstellingen waarvoor een beschermd gebied is ingesteld te verwezenlijken. In artikel 5, tweede lid, SPAW-protocol is bepaald dat een van deze maatregelen het reguleren of verbieden van het uitzetten van niet inheemse soorten betreft.

Artikel 6, onderdeel A (wijziging van artikel 1 van het Visserijbesluit BES, begripsbepalingen)

Artikel 1 van het Visserijbesluit BES is opnieuw vastgesteld. Daarbij zijn de definities toegevoegd van haaien en roggen, zeekomkommers, en van diverse soorten vistuigen. Enkele vistuigen zijn al in het Visserijbesluit BES genoemd, maar waren nog niet gedefinieerd (zoals de begrippen 'kieuwnet', drift longline' en 'ringnet' in artikel 5 van het Visserijbesluit BES). De onderhavige bepaling strekt er dan ook onder meer toe om die begrippen nu duidelijkheidshalve alsnog te definiëren.

De begripsbepaling en omschrijving van 'Onze Minister' is geschrapt. Deze is namelijk al in artikel 1 van de Visserijwet BES opgenomen en is gezien de aanhef van dat artikel ook van toepassing ten aanzien van het Visserijbesluit BES.



Artikel 6, onderdeel B (wijziging artikel 2 Visserijbesluit BES, verboden vistuigen en vistechnieken)

In de eerste plaats is de aanhef van artikel 2 van het Visserijbesluit BES in die zin gewijzigd, dat het thans een tot eenieder gerichte verbodsbepaling betreft. Voorheen volgde uit de Antilliaanse regelgeving overgenomen formulering dat het verbod in dat artikel zich wat betreft de territoriale wateren enkel richtte tot vergunninghouders. Deze onjuistheid is nu hersteld. Daarnaast is nu, mede met het oog op de handhaving van het verbod, expliciet kenbaar gemaakt dat het verbod om te vissen (logischerwijs) ook omvat dat het verboden is om de in het artikel genoemde vissen die (in strijd met het verbod) toch in de territoriale zee of de EEZ zijn gevangen, aan boord te houden, over te laden, te verplaatsen, aan te landen, of voorhanden te hebben in die wateren. Ook is het verboden om die vissen in de onmiddellijke nabijheid van wateren voorhanden te hebben. Dit draagt bij aan de handhaving van het visverbod, omdat dan immers kan worden opgetreden tegen eenieder die de verboden vissen op daartoe ingerichte aanlandplekken of elders aan de kustlijn onder zich heeft.

In de tweede plaats is het verbod om te vissen ten aanzien van bepaalde vistuigen aangescherpt, met het oog op verduurzaming van de visserij en bescherming van het mariene milieu. Zo mocht op grond van de tot op heden geldende regelgeving gevist worden met visfuisen met een maaswijdte van meer dan 1,5 inch of 38 millimeter, maar als gevolg van deze wijziging mag enkel nog gevist worden met visfuisen met een maaswijdte van meer dan 50 millimeter (2 inches) (artikel 2, eerste lid, onderdeel b, van het Visserijbesluit BES). Visfuisen met een dergelijke ruimere maaswijdte zijn minder selectief, waardoor het risico op bijvangst verkleind wordt. Het zelfde geldt voor de zogenaamde ontsnapingsluiken: een grotere maatvoering leidt tot minder bijvangst van ongewenste bijvangst van jonge kreeft. Ook de maximaal toegestane lengte van kieuwnetten is beperkt van (voorheen) 2,5 kilometer tot (thans) 20 meter met een maximale diepte van 2,5 meter (artikel 2, eerste lid, onderdeel g, van het Visserijbesluit BES). De tot op heden geldende definitie komt uit de oude visserij wetgeving voor de Nederlandse Antillen van voor 2010. Deze ging nog uit van grootschalige, industriële visserij die slechts in beperkte delen van de vroegere Nederlandse Antillen aanwezig was. Deze vorm van visserij komt echter niet voor in Caribisch Nederland. De nieuwe maatvoering is gebaseerd op de huidige, algemeen geaccepteerde inzichten die gebaseerd zijn op een veelheid van recent internationaal onderzoek in de Caribische wateren, onder andere door Wageningen Marien Research (WMR, Universiteit van Wageningen). Tevens sluit dit aan bij de huidige visserijpraktijk in vrijwel het hele Caribische gebied. Zo zijn in heel het Caribische gebied kieuwnetten langer dan 20 meter verboden, met uitzondering van Grenada, waar 30 meter lengte is toegestaan. Verder is vissen met chemische middelen voortaan geheel verboden. De vroegere uitzondering op dat verbod ten aanzien van Quinaldine voor de vangst van aquariumvissen, is geschrapt (artikel 2, eerste lid, onderdeel c, van het Visserijbesluit BES).

In de derde plaats zijn diverse vistuigen en vistechnieken onder het verbod geschaard die daarvoorheen niet onder waren geschaard. Deze uitbreiding van de reikwijdte van het verbod is eveneens ingegeven door het belang van een duurzame visserij in Caribisch Nederland en ter bescherming van het mariene milieu aldaar. Zo is inmiddels algemeen geaccepteerd dat *drift long lines* een onacceptabel risico opleveren voor onder meer zeevogels en zeeschildpadden terwijl andere *long lines* met grote hoeveelheden haken en ringnetten een grote ongewenste bijvangst hebben (artikel 2, eerste lid, onderdelen g, h en k, van het Visserijbesluit BES).

Op het verbod om met ringnetten te vissen is één uitzondering gemaakt, namelijk voor het vissen met ringnetten in het kader van de Masbango-visserij (artikel 2, eerste lid, onderdeel h, van het Visserijbesluit BES). Traditionele Masbango-visserij is feitelijk visserij op horsmakreel met een ringnet, en zou dus vanwege de onderhavige wijziging van artikel 2 van het Visserijbesluit BES verboden zijn. Immers, de visserij met ringnetten is voortaan niet langer toegestaan. Echter, nu de Masbango-visserij slechts kleinschalig en incidenteel plaatsvindt, en de netten enkel direct vanaf het strand en met behulp van kleine bootjes worden uitgezet om deze rond de vis te trekken, is besloten om het gebruik van ringnetten voor deze vorm van visserij bij wijze van uitzondering toe te staan. Hierbij is het belang bij bescherming van het mariene milieu door het verbieden van bepaalde vistuigen afgewogen tegen het belang van het behoud van deze kleinschalige visserijtraditie die een relatief beperkte belasting van het mariene milieu meebrengt. Bij die afweging was eveneens van belang dat voor zover deze visserij plaatsvindt binnen een van de als beschermd gebied aangewezen onderwaterparken van Bonaire, deze visserij ingevolge het huidige Eilandsbesluit ter uitvoering van de Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire³¹ enkel zal zijn toegestaan met ringnetten ('treknetten') die door de verantwoordelijke beheerder van het onderwaterpark zijn goedgekeurd en als zodanig zijn gewaarmerkt. Dit draagt er

³¹ Eilandsverordening van 1 september 2008 no. 1, inzake de bescherming en beheer van de natuur en de daarin voorkomende dieren en plantensoorten, tot wijziging van de Verordening marien milieu (A.B. 1991, no. 8), tot intrekking van de Natuurbeschermings- en monumentenverordening 1967 (A.B. 1967, no. 7) en tot intrekking van de Verordening schadelijke planten (A.B. 1991, no. 25) (Eilandsverordening natuurbeheer Bonaire).



aan bij dat eventuele schade aan het desbetreffende mariene milieu door Masbango-visserij tot een minimum wordt beperkt.

Het toestaan van visserij met behulp van duikapparatuur heeft in het verleden geleid tot oncontroleerbare vormen van stroperij (met name van de kreeft), waardoor dit nu ook expliciet onder een verbod wordt gebracht (artikel 2, eerste lid, onderdeel j, van het Visserijbesluit BES).

In het verlengde van de in onderhavig besluit gecreëerde bescherming voor haaien en roggen binnen het Yarari-reservaat, is het ingevolge het gewijzigde artikel 2, eerste lid, onderdeel f, van het Visserijbesluit BES nu ook verboden om te vissen met aas bestaande uit het vlees van haaien en roggen (en van zeezoogdieren).

Ten aanzien van het gebruik van vistuigen die niet onder het verbod in artikel 2, eerste lid, van het Visserijbesluit BES vallen, blijft de minister bevoegd om nadere regels te stellen (artikel 2, tweede lid, van het Visserijbesluit BES).

Nieuw in artikel 2 van het Visserijbesluit BES zijn de leden 3 tot en met 7. Deze leden hebben betrekking op de bevoegdheid van de minister om ontheffingen te verlenen, te wijzigen en in te trekken. Deze bevoegdheid maakt het mogelijk om, nadrukkelijk tijdelijk en bij uitzondering, in bijzondere omstandigheden en indien een gewichtig belang daartoe aanleiding geeft, af te wijken van de verbodsbepaling in artikel 2. Bij de besluitvorming dient de minister het advies ter zake van de visserij commissie CN mee te wegen.

Artikel 6, onderdeel C (wijziging artikel 3 Visserijbesluit BES, verboden vissoorten)

Evenals ten aanzien van artikel 2 van het Visserijbesluit BES, is ook in artikel 3 van het Visserijbesluit BES de aanhef gewijzigd ter correctie van een redactionele onjuistheid die stamt uit de vroegere Antilliaanse regelgeving. Ook hier richt de betreffende verbodsbepaling zich door deze wijziging tot eenieder, in plaats van dat het verbod in dat artikel zich wat betreft de territoriale wateren enkel richtte tot vergunninghouders.

In artikel 3 onder a is de oude minimum maat in millimeters schelplengte van *Strombus Gigas* (grote kroonslak, ook wel bekend als de 'queen conch') vervangen door een minimale lipdikte van de slak zelf. Op slakken die een kleinere lipdikte hebben, mag niet worden gevestig.

Nieuw wetenschappelijk inzicht geeft aan dat schelplengte minder zegt over de leeftijd van de soort dan lipdikte, omdat de schelp door de jaren heen erodeert en dus weer kleiner wordt. Een lipdikte van 10 millimeter is de zogeheten LT50, de lipdikte waarop 50% van de individuen geslachtsrijp is. Door de minimum lipdikte op 10 millimeter te stellen, wordt verzekert dat 50% van de populatie zich heeft voortgeplant vóór te zijn geoogst. Een minimum lipdikte wordt tevens aanbevolen in het WECAFC Regional Queen Conch Fishery Management and Conservation Plan.

Daarnaast is het verbod in artikel 3 van het Visserijbesluit BES uitgebreid tot haaien en roggen door toevoeging van onderdeel e. Dit ligt in het verlengde van en sluit aan op de bescherming die ingevolge de artikelen 2, 3, 4 en 5 van dit besluit aan haaien en roggen binnen het Yarari-reservaat wordt geboden. Tevens worden in onderdeel f zeekomkommers onder het verbod in artikel 3 van het Visserijbesluit BES gebracht, om de zich recent ontwikkelende stroperij van deze beschermdediersoorten tegen te gaan.

Het nieuwe vierde lid van artikel 3 van het Visserijbesluit BES ziet op de situatie dat de in het eerste lid bedoelde verboden soorten onbedoeld als bijvangst worden gevangen. Zoals ook in de Europees-Nederlandse regelgeving gebruikelijk is, verplicht de onderhavige bepaling tot het op verantwoorde wijze terugzetten van deze dieren ('catch and release').

Artikel 6, onderdeel D (wijziging van artikel 6 van het Visserijbesluit BES)

Zoals in hoofdstuk I van de toelichting al is opgemerkt, omvat het huidige Visserijbesluit BES in feite niets anders dan het vroegere Antilliaanse Visserijlandsbesluit; bij de transitie naar openbare lichamen per 10 oktober 2010 is de vroegere regelgeving feitelijk 'overgenomen' zonder beleidsmatige inhoudelijke wijzigingen. Artikel 6 van het Visserijbesluit BES bevatte tegen deze achtergrond nog verwijzingen naar de Landsverordening (de Antilliaanse voorganger van de Visserijwet BES) en Curaçao als onderdeel van de Nederlandse Antillen. Deze verwijzingen zijn echter achterhaald. Door de onderhavige wijziging is de verwijzing naar de Landsverordening aangepast en de verwijzing naar Curaçao geschrapt, nu Curaçao geen deel uitmaakt van Caribisch Nederland, maar een soeverein land is binnen het Koninkrijk der Nederlanden met eigenstandige (visserij)regelgeving.

Artikel 6, onderdeel E (invoering van artikel 6a van het Visserijbesluit BES)

Artikel 2, derde lid, van de Visserijwet BES bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur kan



worden bepaald dat voor het vissen in de territoriale zee met een vaartuig als bedoeld in het tweede lid (een vaartuig met een inhoud van minder dan zes bruto registerton of een lengte van minder dan twaalf meter) een vergunning van het bestuurscollege van het desbetreffende openbaar lichaam is vereist.

Het nieuwe artikel 6a, eerste lid, van het Visserijbesluit BES geeft daar uitvoering aan, op een wijze waarbij de beslissing tot het al dan niet invoeren van een vergunningenstelsel aan de openbare lichamen zelf wordt gelaten.

Dit artikellid geeft de eilandsraden van de openbare lichamen namelijk de (autonome) bevoegdheid om bij eilandverordening te bepalen dat een vergunning van het desbetreffende bestuurscollege vereist is voor het vissen met de bedoelde kleine vaartuigen in de territoriale zee van het desbetreffende openbaar lichaam. Of en wanneer een dergelijke verordening tot invoering van een vergunningenstelsel wordt vastgesteld, is geheel aan het openbaar lichaam zelf. Aldus kan het openbaar lichaam ook borgen dat de bestuurlijke organisatie voor uitvoering en handhaving op orde is wanneer de vergunningplicht gaat gelden, en dat de vissers voldoende gelegenheid hebben om zich op de invoering daarvan voor te bereiden.

Het nieuwe artikel 6a, tweede lid, van het Visserijbesluit BES geeft de eilandsraden de bevoegdheid om voorschriften te verbinden aan deze visvergunningen voor de territoriale wateren, indien en voor zover dat uit het oogpunt van, kort gezegd, visserijbelangen, noodzakelijk is. In de praktijk zal het hier met name gaan om voorschriften over het te gebruiken vistuig, maar het kan ook gaan om voorschriften over de vissoorten die bevestigd mogen worden. Zo kan ook aansluiting worden gecreëerd bij de veelal reeds bestaande eilandsverordeningen die ter bescherming van natuurgebieden en flora en fauna tot stand zijn gebracht en aldus ook betrekking kunnen hebben op het mariene milieu ter plaatse.

Artikel 6a, derde lid, van het Visserijbesluit BES is essentieel in het verlengde van het bepaalde in het tweede lid van dat artikel. Het geeft het bestuurscollege van het openbaar lichaam namelijk de mogelijkheid om – in afwijking van het Visserijbesluit BES – meer stringente voorschriften aan de lokale visvergunningen te verbinden, om recht te doen aan de ter plaatse noodzakelijke bescherming van de visserijbelangen. Met name wat betreft het stellen van voorschriften aan het te gebruiken vistuig kan dit uitkomst bieden voor de openbare lichamen. Zo kunnen de openbare lichamen desgewenst door middel van maatwerk bepaalde vistechnieken op het rif of in zogenaamde in- en uitgangen van riffen, mangrove en lagunes reguleren.

Benadrukt zij dat het de openbare lichamen niet is toegestaan om in afwijking van het Visserijbesluit BES lokaal een lichter regime te hanteren dan hetgeen ingevolge het Visserijbesluit BES is voorgescreven wat betreft het te gebruiken vistuig of de te bevissen soorten. Het in het Visserijbesluit BES opgenomen beschermingsniveau geldt als minimum beschermingsniveau. Dat is in het kader van de onderhavige wijziging van het Visserijbesluit BES ook met de openbare lichamen afgestemd (zie ook paragraaf 4 van hoofdstuk I van deze toelichting).

Het vierde lid van artikel 6a van het Visserijbesluit BES ziet op de strafbaarstelling van overtredingen van een eventueel door de eilandsraad in te voeren visvergunningenstelsel. De strafbaarstelling sluit aan op strafbepaling in artikel 15, eerste lid, van de Visserijwet BES ten aanzien van overtredingen van het verbod om zonder vergunning van de minister te vissen in de visserijzone of met een groot vaartuig te vissen in de territoriale wateren van de openbare lichamen.

Artikel 6, onderdeel F (wijziging van artikel 7 van het Visserijbesluit BES)

Artikel 7 van het Visserijbesluit BES stamt in de kern nog uit de Antilliaanse voorganger van het Visserijbesluit BES en is als zodanig gehandhaafd. Wel zijn volledigheidshalve enkele artikelen uit de Visserijwet BES toegevoegd die (eveneens) de grondslag vormen voor het Visserijbesluit BES.

In het nieuwe tweede lid van artikel 7 van het Visserijbesluit BES is aangegeven dat het Visserijbesluit mede gebaseerd is op artikel 8a, derde lid, van de Wgnb BES. Dit laatstgenoemde artikel bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels kunnen worden gegeven ter zake van de planten- of diersoorten, opgenomen in Bijlage III van het SPAW-protocol, met inachtneming van het bepaalde in artikel 11, onderdeel c, van dat protocol. De walvishaai, twee soorten mantaroggen, de witpunthaai en drie soorten hamerhaaien zijn opgenomen in Bijlage III bij het SPAW-protocol. Partijen bij het SPAW-protocol moeten gepaste maatregelen treffen om de gunstige staat van instandhouding van deze diersoorten te beschermen. Naast het Uitvoeringsbesluit Wgnb BES voorziet ook het Visserijbesluit BES, als gewijzigd, in die maatregelen, met name door de wijzigingen in artikel 3 van het Visserijbesluit BES (invoering van het nieuwe onderdeel e in het eerste lid, en invoering van het nieuwe vierde lid in dat artikel).



Artikel 7

Dit artikel regelt de inwerkingtreding. Op de inwerkingtreding van dit besluit wordt nader ingegaan in Hoofdstuk I, paragraaf 6, van deze nota van toelichting.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

De Minister voor Natuur en Stikstof,