



Foto: Max Koot

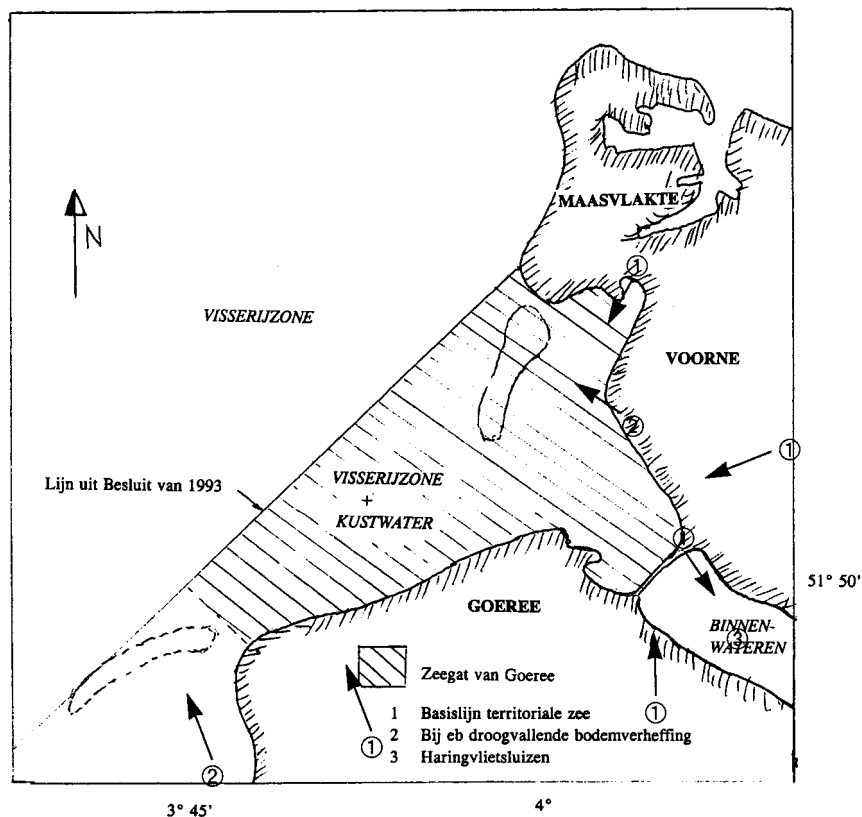
Mr S.A. ten Have

HET ZEEGAT VAN GOEREE. RARITEIT BINNEN NEDERLANDSE VIS-SERIJWETGEVING

Binnen de Nederlandse visserijwetgeving is de juridische status van het Zeegat van Goeree op zijn zachtst gezegd onduidelijk. Dit is deels te verklaren door feitelijke ontwikkelingen en door de complexe samenhang van toepasselijke wetgeving. Onvoldoende helder wordt echter wat de redenen zijn geweest om voor de huidige situatie te kiezen en waarom ondanks een arrest van het Gerechtshof te 's-Gravenhage geen wetwijziging is voorgesteld.

Kokkels of kokhanen (*Cerastoderma edule* L.) zijn schelpdieren die voorkomen in ondiepe zoute wateren, in Nederland in de Waddenzee, Oost- en Westerschelde en in de voordelta voor Zeeland. Het Zeegat van Goeree in de voordelta voor Zeeland is één van de vindplaatsen. (Zie kaartje.) Pas redelijk recent werd duidelijk dat er voor kokkels een gunstige exportmarkt was, vooral Portugal en Spanje. Ze worden meestal gevestigd met een korf die over de zeebodem wordt getrokken en een zuigpijp die de kokkels vanuit de korf naar het schip transporteert. De onduidelijke juridische status van

het Zeegat van Goeree werd voorwerp van een gerechtelijke procedure tegen een kokkelvisser die ten laste werd gelegd dat hij op of omstreeks 30 augustus 1993 met zijn schip 'in het zeegebied of een kustwater, te weten de Noordzee, ter plaatse bekend als het Zeegat van Goeree, (...), heeft gevist (...) zonder vergunning van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (cursief aangebracht)'. Hiermee is de kern van de tenlastelegging aangegeven: het zonder vergunning vissen op kokkels in een met een bepaalde juridische status aangeduid gebied, nl. een zeegebied of een kustwater. De plaatsaanduiding is van belang omdat de visser nu juist van mening was dat hij zich in de visserijzone bevond. Hier wordt terzijde gelaten of de visser ten tijde van de gedraging *überhaupt* wel over een vergunning beschikte. Ook dat was voorwerp van ingewikkelde gerechtelijke procedures en in feite niet van belang voor de in dit artikel te bespreken problematiek. Het raamwerk voor de Nederlandse visserijregelgeving wordt gevormd door de Visserijwet 1963 (30 mei, *Stb.* 312). In Artikel 1(4) wordt onderscheid gemaakt tussen drie vormen van visserij: zee-, kust- en binnenvisserij. Onder 'zeevisserij' wordt verstaan 'het vissen in zee, met inbegrip van het vissen in de visserijzone en in daaraan grenzende, bij Algemene Maatregel van Bestuur als zeegebied aangewezen wateren'. Kustvisserij is gedefinieerd als 'het vissen in de bij Algemene Maatregel van Bestuur als kustwater aangewezen wateren'. De binnenvisserij wordt hier verder buiten beschouwing gelaten. De zee- en kustvisserij kan men dus uitoefenen in drie verschillende gebieden: de visserijzone, zeegebieden en kustwateren. Het begrip 'daaraan grenzend' in de definitie van zeevisserij maakt in ieder geval duidelijk dat de visserijzone en een zeegebied op elkaar aansluiten. De binnengrens van de visserijzone valt dus samen met de buitengrens van een zeegebied en voorkomt daarmee een overlap. Naast deze constatering zijn verscheidene andere bepalingen relevant voor de nadere invulling van beide begrippen. Artikel 1(4)(a) van de Visserijwet 1963 meldt eenvoudig dat de visserijzone wordt ingesteld krachtens de Machtigingswet instelling visserijzone (Rijkswet van 8 juni 1977, *Stb.* 345). Ter uitvoering van Artikelen 1, 2 en 3 van deze wet fungeert het Besluit van 23 november 1977 (*Stb.* 665) waar Arti-



kel 1 bepaalt: 'Er is voor de Nederlandse kust in de Noordzee een visserijzone vanaf de basislijn van de territoriale zee. (...)'. Voor het bepalen van de binnengrens (de buitengrens is hier niet relevant) is het dus noodzakelijk de basislijn van de territoriale zee vast te stellen. Deze basislijn werd ontwikkeld binnen het internationale recht, meer specifiek het recht van de zee. Artikel 1(1) van de Wet grenzen Nederlandse territoriale zee (WGNTZ; 9 jan. 1985, *Stb.* 129) bepaalt dat de territoriale zee 12 zeemijlen (1 zeemijl = 1852 m) breed is. Er wordt gemeten vanaf 'de laagwaterlijn langs de kust, met dien verstande dat, waar geheel of gedeeltelijk binnen deze afstand van deze laagwaterlijn een natuurlijk gevormde, bij eb droogvallende bodemverheffing is gelegen, die bij hoogtij onder water komt, gemeten wordt vanaf het dichtstbijgelegen punt van de laagwaterlijn van die bodemverheffing.' De algemene regel is dus dat de basislijn gevormd wordt door de laagwaterlijn, die in lid (2) van Artikel 1 gedefinieerd is als de dieptelijn van nul meter. Een uitzondering wordt gemaakt voor bij eb droogvallende bodemverheffingen. De meting van de breedte van de territoriale zee mag van daaruit plaatsvinden. Dit betekent dat de breedte van de territoriale zee daardoor toeneemt. Daarnaast staat zowel het toepasselijke internationale recht¹ als de WGNTZ² niet toe dat bodem-

verheffingen met elkaar verbonden worden door een lijn die de grens vormt tussen territoriale zee en binnenwateren.

De uitzondering van het meten vanaf bij eb droogvallende bodemverheffingen lijkt op een curieuze manier toegepast binnen de visserij-regelgeving. We keren daarom weer terug naar de status van het Zeegat van Goeree. Ten tijde van het in de tenlastelegging vermelde feit was het Zeegat van Goeree als zeegebied bestempeld door het Besluit aanwijzing zeegebied en kustwateren van 21 april 1970 (*Stb.* 176). Als binnengrens van dit zeegebied geeft Artikel 1(7) 'de meest zeewaarts gelegen waterkering'. Dit is sinds haar voltooiing in 1971 de Haringvlietsluis. Opmerkelijk is dat het Besluit van 1970 geen buitengrens van dit zeegebied vaststelt waardoor het Zeegat van Goeree geografisch niet voldoende is gedefinieerd.

In 1988 wordt getracht deze onduidelijkheid te verhelpen. In een Bericht aan Zeevarenden³ wordt onder de titel 'Grens Visserijzone Zuid-Holland en Zeeland' vermeld: 'Voor het uitvoeringsbesluit (...) van de Machtigingswet instelling visserijzone (...) worden de visserijzones in de zeegaten van Zuid-Holland en Zeeland gemeten vanaf een verbindingslijn (Binnengrens) langs bij eb droogvallende banken. Deze grens zal in de Visserijkaart 1957 worden opgenomen met als bij-

schrift 'Binnengrens Visserijzone (bij benadering aangegeven)' (...). Door te stellen dat in enkele gevallen de visserijzone 'gemeten' wordt vanaf een bepaalde lijn, wordt in feite afgeweken van de regeling in het uitvoeringsbesluit Machtigingswet instelling visserijzone. De passage rept niet van de basislijn van de territoriale zee. Daarmee kan men veronderstellen dat deze binnengrens visserijzone niet geacht wordt samen te vallen met de basislijn van de territoriale zee. Een dergelijke positie zou natuurlijk in strijd zijn met het al besproken internationale recht en de WGNTZ.

Los van de inhoudelijke kant van de hier gebruikte oplossing mag het duidelijk zijn dat de aanpassing van een materiële wet, het uitvoeringsbesluit Machtigingswet instelling visserijzone, door middel van het plaatsen van een mededeling in een periodiek uiteraard niet is toegestaan. Voor alle duidelijkheid: de genoemde tenlastelegging heeft betrekking op de periode na de plaatsing van deze mededeling. Met de rechtsongeldigheid van de mededeling blijft de volgende situatie in stand: de Haringvlietsluis is als nulmeter lijn de basislijn van de territoriale zee⁴ en tevens de meest zeewaarts gelegen waterkering. Dit betekent dat de Haringvlietsluis niet alleen de binnengrens van de visserijzone vormt maar ook de binnengrens van het als zeegebied aangewezen Zeegat van Goeree. Het gebied zeewaarts van de Haringvlietsluis valt dus onder twee regimes en aangezien Artikel 1(4)(b) expliciet uitgaat van gebieden die 'daaraangrenzend' zijn, is de regelgeving onderling tegenstrijdig. Dit concludeert ook de economische kamer voor strafzaken van het Gerechtshof te 's Gravenhage⁵ in zijn arrest van 15 november 1996 in de eerder genoemde strafzaak. Het hof overweegt: 'dat in de in casu toepasselijke regelgeving het in de tenlastelegging bedoelde [Z]ee gat van Goeree enerzijds als visserijzone, anderzijds als zeegebied wordt aangemerkt. Het hof neemt de conclusie uit dit rapport⁶ over en maakt deze tot de zijne. Voorts bepaalt artikel 1 van de Visserijwet 1963 dat visserijzone en zeegebied aangrenzend zijn, waaruit kan worden afgeleid dat tussen visserijzone en zeegebied geen overlap kan bestaan. Gelet op het voorgaande is het hof van oordeel dat de in casu toepasselijke regelgeving innerlijk tegenstrijdig is, zodat deze als onverbindend dient te worden beschouwd.'

Het hof vernietigt vervolgens het vonnis van 11 mei 1994 van de economische politierechter in de arrondissementrechtbank te Rotterdam, en spreekt de visser vrij van het tenlastegelegde.

Met de onverbindendverklaring door het hof komt de vraag aan de orde wat er vervolgens met de regelgeving is gebeurd. Na de verweten gedraging in augustus 1993 is er een nieuw Besluit aanwijzing zeegebied en kustwateren uitgevaardigd (22 december 1993, *Stb.* 1994, 42). Hierdoor vervalt de aanwijzing van het Zeegat van Goeree als zeegebied en wordt het aangewezen als kustwater.⁷ Terwijl dit Besluit de oorspronkelijke binnengrens handhaaft, wordt als buitengrens dezelfde lijn genomen als in het Bericht aan Zeevarenden van 1988. Vanuit procedureel oogpunt is deze constructie minder bezwaarlijk dan die via het Bericht aan Zeevarenden. Problematisch blijft echter dat er geen verandering wordt gebracht in het overlappen van zones, nl. de visserijzone en het kustwater. Nu zou men kunnen redeneren dat door het ontbreken van de term 'daaraangrenzend' in de definitie van 'kustvisserij' in Artikel 1(4)(c) van de Visserijwet 1963, de mogelijkheid van een overlap niet is uitgesloten. Het argument dat het vereiste van aangrenzendheid wél op zeegebieden, maar niet op kustwateren van toepassing is, komt echter niet erg overtuigend over. Uit de definitie van 'kustvisserij' komt duidelijk naar voren dat dit een activiteit is die meer landwaarts plaatsvindt dan 'zeevisserij'. Ook de wetgevingsgeschiedenis laat zonder twijfel zien dat het de bedoeling was dat kustwateren (en dus kustvisserij) aan de landzijde van de basislijn van de territoriale zee moesten liggen.⁸ Deze overwegingen sluiten overigens niet uit dat de regelgeving aangepast kan worden aan nieuwe behoeften of omstandigheden. Het niet zorgvuldig afstemmen van definities waardoor overlappende zones ontstaan, dient echter altijd voorkomen te worden.

Nu gesteld kan worden dat er ondanks het Besluit van 1993 nog steeds sprake is van een overlap (dit keer tussen kustwater en visserijzone), blijft de strekking van het arrest van het hof van 1996 nog steeds relevant. Meer dan twee jaar na het arrest is echter met enige wanhoop te constateren dat het Ministerie van Landbouw, Visserij en Natuurbeheer (LNV) geen noodzaak heeft gezien om wetswijzigingen door te voeren. Zij rechtvaardigt zich

met een beroep op het argument van het ontbreken van de term 'daaraangrenzend'. Tegenwoordig is het overigens zo dat visvergunningen die worden uitgegeven voor zeevisserij in de visserijzone (en waar de overlap relevant is), een bepaling bevatten dat er niet gevestigd mag worden binnen het Zeegat van Goeree. Voor deze beperking wordt waarschijnlijk een beroep gedaan op de meer algemene bevoegdheid tot het reguleren van de visvangst.

In de huidige situatie waarin de overlap niet is verholpen, dient men zich ook af te vragen wat de betekenis is van de onverbindendverklaring in het arrest van 1996. Op het eerste gezicht werkt de onverbindendverklaring uitsluitend tussen de partijen in het geschil doordat een bepaalde regel in dat geschil buiten toepassing blijft. Goed denkbaar is echter dat een rechter dezelfde (of een zelfde soort) regeling een volgende maal wederom onverbindend zal verklaren. Daarbij is van groot belang dat deze strafrechter de onverbindendverklaring heeft gebaseerd op een abstracte toetsing en niet heeft toegespitst op concrete feiten. Voor een uitvoerend orgaan kan onverbindendverklaring consequenties hebben die zich niet noodzakelijk beperken tot het oorspronkelijke geschil. Het orgaan is dan weliswaar geen procespartij, als verantwoordelijke voor de betreffende regelgeving kan men toch wel aannemen dat het volledig op de hoogte is. Ook al bestaat er geen duidelijke verplichting om de onverbindend verklaarde regeling in te trekken of wezenlijk te wijzigen, toch zou het blijven uitvoeren van zo'n regeling kunnen leiden tot een onrechtmatige daad, die bovendien grond kan bieden voor een vordering tot buitenwerkingstelling. In het licht van de huidige situatie rijst ook de vraag naar de beweegredenen van LNV. Meer dan gissen lijkt niet mogelijk. Als naar de concrete effecten van het gebeurde wordt gekeken is in ieder geval evident dat wordt getracht het vissers met visvergunningen voor de Nederlandse visserijzone, onmogelijk te maken kokkels te vissen in het Zeegat van Goeree. Of hier ecologische of economische motieven aan ten grondslag liggen is niet duidelijk. In feite staan deze overwegingen ook los van de kwestie die in dit artikel centraal staat: de onduidelijke status van het Zeegat van Goeree in de Nederlandse visserijwetgeving. Het arrest van het hof kan op dat punt moei-

lijk anders geïnterpreteerd worden dan als een opdracht tot wetswijziging. Het is dan ook te hopen dat LNV daartoe de nodige stappen onderneemt.

E.J. Molenaar

(Netherlands Institute of the Law of the Sea (NILOS), Universiteit Utrecht)

1. Zie Artikel 4(3) van het Verdrag inzake Territoriale Zee en Aansluitende Zone 1958 en Artikel 7(4) van het Verdrag van de Verenigde Naties inzake het Recht van de Zee van 1982.
2. De rechte basislijnen onder Art. 2 van de WGNTZ hebben geen effect op de ligging van de buitengrens van de territoriale zee en zijn daarom geen 'echte' rechte basislijnen (zie *Kamerstukken II 1982/83*, 17 654, p. 9).
3. Uitgegeven door de Chef der Hydrografie,

19 nov. 1988, 113e jaargang, no. 47, onder nummer 582 van de Mededelingen.

4. Voor soortgelijke situaties zie *Stb.* 1988, 368, p. 3 ('[d]e wijziging van onderdeel (...) binnenwater.'). Vgl. ook de doelstelling van de WGNTZ (*Kamerstukken II 1983/984*, 17 654, nr 7, p. 8).

5. Rolnummer 2200105495, parketnummer 1009338594.

6. Verwezen wordt naar een rapport dat werd opgesteld door deze schrijver en Prof. mr A.H.A. Soons, beide verbonden aan het Netherlands Institute for the Law of the Sea (NILOS).

7. Tegelijkertijd worden het Brouwershavensche Gat, de Oosterschelde en de Westerschelde als kustwater aangegeven. De problematiek van de overlap tussen kustwateren en visserijzone lijkt ook relevant voor het Brouwershavensche Gat en de Oosterschelde.

8. Zie de overwegingen van de toenmalige Minister van Landbouw en Visserij Lardinois in *Kamerstukken I 1968/69*, 9507, Nr 149a, p. 1.