

## **Verslag Internetconsultatie wetsvoorstel wijziging Visserijwet 1963 in verband met invoering bestuurlijke boete**

Het concept van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 (hierna: het Besluit) is bekendgemaakt via de website [www.internetconsultatie.nl](http://www.internetconsultatie.nl). Van 22 februari 2023 tot en met 22 maart 2023 kon worden gereageerd. Er zijn twee reacties ontvangen van producentenorganisaties voor de visserij.

Beide respondenten geven aan de invoering van een bestuurlijke boete in principe te steunen, maar plaatsen kanttekeningen bij de wijze waarop. De bezwaren richten zich op de volgende punten:

- categorisering van de overtredingen;
- boetebedragen moeten proportioneel zijn; en
- aansluiting bij Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid.

Dit verslag gaat per onderwerp in op de ontvangen reacties.

*Een van de respondenten vraagt om het conceptbesluit te agenderen voor een bestuurlijk overleg.*

De bedoeling van een internetconsultatie is om op transparante wijze input te vragen over een beleidsvoornemen van de overheid. De internetconsultatie stelt iedereen in de gelegenheid zijn zienswijze op het onderhavige beleidsvoornemen kenbaar te maken.

Een bestuurlijk overleg met de visserijsector heeft een geheel ander karakter en zou allerlei andere groepen, zoals sportvissers en natuurorganisaties uitsluiten.

### **Categorisering van de overtredingen**

*Een respondent vraagt zich af waar het onderscheid van 50 werknemers vandaan komt.*

Dit criterium volgt uit een aanbeveling van de Europese Commissie<sup>1</sup> waarin is gedefinieerd wanneer een onderneming kwalificeert als een kleine, middelgrote of micro-onderneming. Tevens wordt dit onderscheid gebruikt in het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten.

*Een respondent vraagt wat het verschil is tussen artikel 4, eerste lid, onderdelen a en b.*

Het verschil tussen artikel 4, eerste lid, onderdelen a en b is dat een overtreding die valt onder onderdeel a, nooit een ernstige inbreuk kan zijn en ook niet valt onder het begrip 'illegale visserij'. Voorbeelden zijn de administratieve verplichtingen die volgen uit artikel 8 van de Uitvoeringsregeling visserij.

Beboetbare feiten die een ernstige inbreuk kunnen zijn, maar het in het concrete geval niet zijn, vallen onder onderdeel b. Voorbeelden zijn een foute registratie van de vangst of een afwijkend vistuig, maar de afwijking valt binnen de marge die is opgenomen in de Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020. Naar aanleiding van de opmerkingen is artikel 4, eerste lid, onderdeel a, verduidelijkt.

*Een respondent vraagt waarom bij de indeling van overtredingen die een ernstige inbreuk zijn niet verder is gedifferentieerd en wat wordt bedoeld met ernstige inbreuken waarop het puntensysteem niet van toepassing is?*

Bij de indeling van overtredingen is voor zeevisserij aangesloten op het begrip ernstige inbreuk. Hiermee wordt invulling gegeven aan het wettelijke criterium: ernst van de overtreding. Het begrip ernstige inbreuk is bekend en gedefinieerd in Europese regelgeving. In de Beleidsregel ernstige inbreuken is nader uitgewerkt op welke wijze wordt beoordeeld of een overtreding in het concrete geval wordt bestempeld als een ernstige inbreuk. Overtredingen die een ernstige inbreuk zijn, zijn in het conceptbesluit gegroepeerd in drie categorieën. Voor de bestuurlijke boete is dit voldoende fijnmazig.

---

<sup>1</sup> Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (C(2003) 1422).

Categorieën van activiteiten die de kwalificatie 'ernstige inbreuk' kunnen krijgen, staan opgesomd in artikel 90 van de Europese Controleverordening<sup>2</sup> en artikel 42 van de Europese verordening over illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij<sup>3</sup>. Bijlage XXX bij de Uitvoeringsverordening bij de Controleverordening<sup>4</sup> koppelt punten aan de meeste overtredingen die kwalificeren als ernstige inbreuk. Er resteert een kleine groep overtredingen die kwalificeren als een ernstige inbreuk maar die niet zijn opgenomen in de genoemde bijlage XXX.

*Een respondent bepleit dat Nederland in afwijking van het EU-puntenstelsel, het vissen met gebruik van een zogenaamde binnenzak, zwaarder moet beboeten dan het vissen met een te kleine maaswijdte. Het argument is dat vissen met een binnenzak een veel zwaardere overtreding is.*

Als beschreven in de toelichting bij het conceptbesluit is voor het bepalen van de ernst van de overtreding aangesloten bij het begrip ernstig inbreuk en vervolgens aangesloten op de puntentoekekening volgens bijlage XXX bij de Uitvoeringsverordening bij de Controleverordening (zie voetnoot 4). Wanneer voor één soort overtreding wordt afgeweken van deze systematiek, zou moeten worden uitgelegd waarom dit niet ook voor allerlei andere overtredingen wordt gedaan. Daarom is ervoor gekozen om de gekozen systematiek te handhaven. Wel kan de suggestie om overtredingen met een zeer negatieve impact op de visbestanden (zoals vissen met een binnenzak), strenger te bestraffen mee worden genomen bij de onderhandelingen over wijzigingen van de Controleverordening..

*Een respondent vraagt zich af of het is toegestaan om in een ministeriële regeling te bepalen welke overtreding in welke categorie valt en verwijst hierbij naar het advies van de Raad van State. De respondent is van mening dat het besluit in elk geval te weinig duidelijkheid biedt voor de overtredingen waar artikel 4, derde lid, op doelt.*

Het conceptbesluit bepaalt in artikel 4 welke soorten overtredingen worden onderscheiden. En de begrippen illegale visserij en ernstige inbreuk zijn eenduidig gedefinieerd in artikel 1. Tenslotte zal de beleidsregel ernstige inbreuken worden opgenomen in de ministeriële regeling. Met deze elementen geeft het conceptbesluit al voldoende duidelijkheid over de hoogte van het boetebedrag voor een zekere overtreding.

Artikel 4, derde lid, geeft een voorziening voor overtredingen van visserijregelgeving in de zee- en kustvisserij waarmee veel voordeel kan worden behaald en daarom een hoge boete rechtvaardigen. Een voorbeeld is het vissen zonder contingent (artikel 21 Uitvoeringsregeling zeevisserij). Dit past binnen de grenzen van de delegatiegrondslag in artikel 54c van de Visserijwet (nieuw).

*Een respondent vindt het verstandig de Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020 op te nemen in de regeling en adviseert om dan ook te bezien of de uitspraak van de Rechtbank Midden Nederland van 2 maart 2021, aanleiding vormt tot aanpassing van die beleidsregel.*

Het is mooi dat opname van de beleidsregel ernstige inbreuken, in de regeling wordt gesteund. De beleidsregel wordt jaarlijks herzien, ook voor aanpassing aan de laatste verordening vangstmogelijkheden.

---

<sup>2</sup> Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad van 29 september 2008 houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1936/2001 en (EG) nr. 601/2004 en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 1093/94 en (EG) nr. 1447/1999 (PbEU 2008, L 286).

<sup>3</sup> Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad van 29 september 2008 houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1936/2001 en (EG) nr. 601/2004 en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 1093/94 en (EG) nr. 1447/1999 (PbEU 2008, L 286).

<sup>4</sup> Uitvoeringsverordening (EU) nr. 404/2011 van de Commissie van 8 april 2011 houdende bepalingen voor de uitvoering van Verordening (EU) nr. 1224/2009 van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen (PbEU 2011, L 112).

De uitspraak waar respondent naar verwijst, is inmiddels achterhaald door de uitspraak in hoger beroep in deze zaak.<sup>5</sup> Gelet op de uitspraak in hoger beroep vormt de eerdere uitspraak van de Rechtbank Midden Nederland geen aanleiding tot aanpassing van de Beleidsregel ernstige inbreuken 2020.

*Respondenten wijzen erop dat voor bepaalde overtredingen een boete kan worden opgelegd aan zowel de kapitein als de eigenaar van het vaartuig. Wie maakt dan de keuze? En hoe wordt voorkomen dat de overtreding dubbel wordt beboet?*

Bepalend is wie de normadressaat - de overtreder van de norm - is in de regelgeving. Volgt vanuit de norm, dat meerdere adressaten de norm zouden kunnen overtreden, dan kunnen ook meerdere adressaten worden beboet. Indien uit de norm volgt dat meerdere (rechts)personen onderworpen zijn aan de norm, en zij zijn allebei verwijtbaar aan het overtreden daarvan, krijgen zij beiden een boete. Hierbij zal in de uitvoering rekening worden gehouden met het beginsel dat iemand niet twee keer voor hetzelfde gestraft mag worden. Indien maar één van de twee verwijtbaar is voor het overtreden, krijgt alleen die (rechts)persoon een boete. Het gaat er dus om of beiden normadressaten verweten kan worden dat de norm is overtreden.

*Een respondent vraagt voorbeelden van visserijregels waarbij niet de kapitein of de eigenaar van het vaartuig de normadressant zijn.*

Voorbeelden zijn regels over administratieve verplichtingen van visafslagen en afnemers van vis, zie artikel 8, vierde lid, van de Uitvoeringsregeling visserij.

### **Hoogte van de boetebedragen en aansluiting bij het gemeenschappelijk visserijbeleid**

*Respondenten vinden het belangrijk dat de boetebedragen proportioneel zijn in relatie tot de overtreding en ook in relatie tot de overtreder. Hoewel een van de respondenten het waardeert dat het conceptbesluit verschillende soorten overtreders onderscheidt, waarbij een grotere overtreder een hogere boete ontvangt dan een kleinere overtreder voor dezelfde overtreding, vindt de respondent dat onvoldoende rekening is gehouden met de draagkracht van de overtreder.*

Bij de inrichting van het boetestelsel is rekening gehouden met de aard van de overtreding en met de soort overtreder. Doel hiervan is om te komen tot een boetebedrag dat proportioneel is en voldoende afschrikwekkend.

Voor de onderscheiden categorieën overtredingen is voor de binnenvisserij aangesloten bij het begrip illegale visserij en voor de kust- en zeevisserij is aangesloten op het begrip ernstige inbreuk. Bij de overtreders is onderscheid gemaakt tussen grote en kleinere ondernemingen. De gedachte hierachter is dat het behaalde economisch voordeel bij een groter vaartuig groter is en dat de verwijtbaarheid bij een grotere onderneming groter is dan bij een klein bedrijf of een natuurlijk persoon.

De draagkracht van een overtreder is op zichzelf geen criterium voor het bepalen van de hoogte van een boete. Wel kan een overtreder een beroep doen op artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht: als deze overtreder aannemelijk kan maken dat de boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is, legt het bestuursorgaan een lagere boete op.

*Een respondent vraagt zich af of het conceptbesluit wel voldoende duidelijkheid verschaft over in welke categorie een zekere overtreding valt en kan daardoor niet beoordelen of de boetebedragen wel proportioneel zijn.*

Het conceptbesluit onderscheidt zes categorieën overtredingen. Voor binnenvisserij wordt daarbij aangesloten op het begrip illegale visserij en voor zeevisserij op het begrip 'ernstige inbreuken'. Beide begrippen zijn bekend en nemen al jarenlang een centrale positie in de visserijregelgeving. Dat onduidelijk zou zijn in welke categorie een overtreding valt, wordt niet herkend. Daarnaast zal uiteindelijk in de ministeriële regeling precies worden aangegeven in welke categorie elk beboetbaar feit valt.

---

<sup>5</sup> ABRvS 19 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1537.

*Een respondent merkt op dat bij de oplegging van een bestuurlijke boete rekening moet worden gehouden met alle omstandigheden van het geval en verwijst daarbij naar artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht.*

De aard van een wettelijke gefixeerd bestuurlijk boetestelsel houdt dat aan de verschillende categorieën een vast boetebedrag wordt gekoppeld. Dit is anders dan wanneer voor het bepalen van de boetehoogte een beleidsregel is opgesteld waarin kaders worden gegeven voor het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete. Artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht ziet op het toepassen van beleidsregels, maar dat is hier niet aan de orde. Dit laat onverlet dat een overtreder met een beroep op artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht kan vragen om verlaging van de opgelegde boete als er sprake is van bijzondere omstandigheden.

*Een respondent merkt op dat de boetebedragen te hoog zijn voor de demersale visserij.*

Als hiervoor aangegeven, niet de draagkracht van de overtreder maar de ernst van de overtreding, het behaalde voordeel en de mate van verwijtbaarheid zijn bepalend voor de hoogte van de boete. Een overtreder kan met een beroep op artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht vragen om verlaging van de boete als er sprake is van bijzondere omstandigheden.

*Een respondent vindt dat nader moet worden gespecificeerd wanneer gebruik wordt gemaakt van de in artikel 2, eerste lid, onderdeel k, opgenomen mogelijkheid om een boete op te leggen van 10% van de jaaromzet.*

Zoals de respondent zelf al aangeeft, blijft de maximale op dit moment bestuurlijke boete begrensd tot de bij die overtreding passende maximale strafrechtelijke boete. Dus ook wanneer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om deze te verhogen tot maximaal 10% van de omzet. In eerste instantie kan de boete van 10% van de jaaromzet alleen worden opgelegd bij ernstige inbreuken waarvoor 6 of 7 punten worden toegewezen, indien deze is begaan door een vaartuig langer dan 59 meter of meer dan 1.200 brutoton. In andere gevallen kan deze boete alleen worden opgelegd als anders het bedrag van de bestuurlijke boete door het met de overtreding behaalde economisch voordeel aanmerkelijk wordt overschreden. Het doel van de genoemde bepaling is om te zorgen dat de boete voldoende afschrikwekkend is.

*Beide respondenten vinden dat de verdubbeling van een boete bij recidive buitenproportioneel is. Ook bepleit zij beide om aan te sluiten bij de Europese Controleverordening en drie jaar te hanteren als termijn voor recidive, zoals deze ook geldt voor punten toegekend voor ernstige inbreuken.*

Het voorstel van de respondenten om aan te sluiten bij de recidivetermijn voor punten toegekend voor ernstige inbreuken wordt overgenomen. De recidivetermijn wordt dan drie jaar.

De suggestie om de boete bij recidive niet te verdubbelen maar bijvoorbeeld met een kwart te verhogen, wordt niet overgenomen. De Controleverordening geeft hiervoor geen richtlijnen. Als eerder aangegeven is het de bedoeling dat de bestuurlijke boetes voldoende afschrikwekkend zijn zodat de naleving verbetert. De wet geeft drie criteria voor de hoogte van de bestuurlijke boete: ernst van de overtreding, behaald economisch voordeel en verwijtbaarheid. Bij recidive is de verwijtbaarheid van de overtreder groter en is een hogere boete op zijn plaats. Met de keuze voor verdubbeling van het boetebedrag wordt aangesloten op het boetestelsel van de Wet dieren.

*Een respondent herhaalt dat de boetebedragen te hoog zijn en vraagt waarom niet meer is aangesloten bij boetebedragen die andere lidstaten hanteren en vraagt waarom niet meer is aangesloten bij het behaald economisch voordeel. Ook vraagt de respondent extra aandacht voor garnalenvissers. Garnalen zijn niet geciteerd maar op de garnalenvissers komen desalniettemin steeds meer verplichtingen af. Respondent zou het redelijk vinden als voor deze garnalenvissers een overgangperiode geldt, waarbinnen zij de gelegenheid krijgen zich aan te passen aan de nieuwe regelgeving en nog geen boetes worden opgelegd bij overtredingen.*

In het Besluit bestuurlijke boete kan niet in algemene zin worden vastgelegd dat een bepaalde categorie vissers gedurende een bepaalde periode wordt vrijgesteld. Bij de invoering van nieuwe verplichtingen wordt doorgaans rekening gehouden met het feit dat voor sommige maatregelen geldt dat ondernemers tijd nodig hebben om hun bedrijfsvoering daarop aan te passen. De bewuste regelgeving kan dan voorzien in een overgangsfase waar dit relevant is.

Zoals eerder uitgelegd, moeten de boetebedragen voldoende hoog zijn om afschrikwekkend te zijn. Wij zijn niet bekend met de hoogte van de boetebedragen die andere lidstaten opleggen en of deze boetes vergelijkbaar zijn met het bestuurlijke boetestelsel zoals dit nu in Nederland wordt ingevoerd.

*Een respondent vraagt of een Nederlands vissersvaartuig dat een ernstige inbreuk begaat in de wateren van een andere lidstaat, voor die overtreding ook in Nederland nog een bestuurlijke boete kan ontvangen.*

Artikel 85 van de Controleverordering bepaalt dat de bevoegde autoriteiten van de inspecterende lidstaat passende maatregelen treffen als zij een inbreuk op de regels van het GVB constateren. Artikel 86 van de Controleverordering bepaalt dat deze procedure kan worden overgedragen aan de vlaggenlidstaat. Hieruit volgt dat indien de inspecterende lidstaat en de vlaggenlidstaat niet dezelfde lidstaat zijn, zij niet beide passende maatregelen kunnen nemen.

In het geval zowel de inspecterende lidstaat als de vlaggenlidstaat een punitieve sanctie zou opleggen, zou dit in strijd zijn met het zogenoemde *ne bis in idem-beginsel*. Dit beginsel is neergelegd in de artikelen 5:43 en 5:44 van de Algemene wet bestuursrecht.

### **Handhavingspraktijk en uitrol**

*Een respondent wijst erop dat afstemming moet plaatsvinden tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening. En bepleit om – zeker voor lichtere overtredingen – eerst een waarschuwing uit te delen, om de overtreder de kans te geven het gedrag te herstellen. En verwijst hierbij naar de Warenwet.*

Inderdaad zullen de NVWA en het OM afspraken gaan maken over wanneer de strafrechtelijke weg zal worden gevolgd en wanneer de bestuursrechtelijke. Deze afspraken zullen dit jaar worden gemaakt.

Ook zal de NVWA het specifieke interventiebeleid aanpassen aan de invoering van de bestuurlijke boete. De invulling van het interventiebeleid is een verantwoordelijkheid van de NVWA. Opgemerkt moet worden dat het verzoek om – in elk geval lichtere - overtredingen in principe eerst af te doen met een waarschuwing om overtreiders de kans te geven hun gedrag aan te passen, niet aansluit bij het karakter van het merendeel van de beboetbare overtredingen.

*Ook een andere respondent bepleit om in het Besluit op te nemen om bepaalde overtredingen eerst af te doen met een waarschuwing alvorens een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en verzoekt de minister om hierover met de sector in overleg te treden. De respondent noemt het abusievelijk niet juist registreren van de met de vangst verband houdende gegevens, als voorbeeld van een overtreding waarvoor eerst een waarschuwing zou moeten worden afgegeven.*

Een bepaling over het geven van waarschuwingen hoort niet thuis in het Besluit maar in het interventiebeleid. In dit beleid legt de NVWA vast op welke wijze zal worden opgetreden bij de constatering van overtredingen.

Het door respondent beschreven voorbeeld betreft een ernstige inbreuk. In dit verslag kan niet worden ingegaan op individuele gevallen. Wel kan worden toegelicht waarom een fout in de registratie een ernstige inbreuk is. De visserijregelgeving is gericht op bescherming van de visbestanden en op een gelijk speelveld. Quotering van vissoorten vormt een belangrijk element hierbij. Correcte registratie van vangsten is essentieel om dit quotum te kunnen bewaken. Daarom is afwijking in de registratie een ernstige inbreuk.

*Een respondent meldt dat overtredingen vaak pas maanden na dato worden gesanctioneerd. Dit maakt het voor een overtreder zeer moeilijk om zich te verweren, omdat deze zich de details van die dag niet meer kan herinneren.*

Het klopt dat administratieve controles (crosschecks) plaatsvinden waarbij fouten in het logboek kunnen worden geconstateerd. Het kan voorkomen dat deze controles meerdere maanden na indiening van het logboek plaatsvinden. Na constatering van een fout, wordt de visser geïnformeerd over de afwijking. Vervolgens kan de visser in zijn eigen administratie nakijken of hij de gegevens foutief heeft ingevoerd in Elektronisch Registratie Systeem. Indien dit het geval is, kan het ERS worden gecorrigeerd. Als dit niet kan worden aangetoond, is sprake van een overtreding. Het is derhalve van belang dat een visser zijn administratie zorgvuldig bijhoudt.

*Een respondent meldt dat de sector blij is met een gefaseerde invoering en zou graag met het ministerie in gesprek gaan over hoe deze wordt ingevuld. Ook bepleit de respondent evaluatiemomenten.*

Inderdaad is in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel aangegeven dat de bestuurlijke boete gefaseerd zal worden ingevoerd. Destijds werd nog uitgegaan van een ingroeperiode van vijf jaar. Op dit moment wordt bekeken of deze periode kan worden verkort.

Ook is opgenomen dat de invoering van de bestuurlijke boete na vijf jaar zal worden geëvalueerd.