

Besluit van tot regeling van de bestuurlijke boete Visserijwet 1963 (Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963)

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, nr. WJZ.....;

Gelet op artikel 54c, tweede lid, van de Visserijwet 1963;

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

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

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

controleverordening: Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een controleregeling van de Unie die naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 847/98, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PbEU 2009, L 343);

ernstige inbreuk: een gedraging die in strijd is met de krachtens artikel 3a van de wet vastgestelde voorschriften voor zover die gedraging in de toepasselijke verordening, bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, als ernstige inbreuk is omschreven en die op grond van artikel 4, vierde lid, als ernstige inbreuk wordt beschouwd;

illegale visserij: vissen zonder of in afwijking van de benodigde vergunning, zonder schriftelijke toestemming, met verboden vistuig, tijdens gesloten tijden, in gesloten gebied of op een verboden soort, niet zijnde een ernstige inbreuk;

punten: punten die aan een eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig zijn toegewezen in het kader van het puntensysteem voor ernstige inbreuken, bedoeld in artikel 92 van de controleverordening;

overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens een bepaling genoemd in artikel 54c, eerste lid, van de wet;

wet: Visserijwet 1963.

HOOFDSTUK 2. DE BESTUURLIJKE BOETE

Artikel 2

1. Onze Minister stelt de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding kan worden opgelegd vast overeenkomstig de volgende categorieën boetebedragen:
 - a. boetebedrag 1: € 150;
 - b. boetebedrag 2: € 350;
 - c. boetebedrag 3: € 500;
 - d. boetebedrag 4: € 750;
 - e. boetebedrag 5: € 1.500;
 - f. boetebedrag 6: € 3.000;
 - g. boetebedrag 7: € 5.000;
 - h. boetebedrag 8: € 6.000;
 - i. boetebedrag 9: € 7.000;
 - j. boetebedrag 10: € 8.500;
 - k. boetebedrag 11: € 10.000 of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet, onverminderd artikel 54c, derde lid, van de wet.
2. De berekening van de omzet, bedoeld in het eerste lid, onderdeel k, geschiedt op voet van het bepaalde voor de netto-omzet in artikel 377, zesde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.

Artikel 3

Onze Minister maakt bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete onderscheid tussen de volgende categorieën overtreders:

- a. een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf;
- b. de eigenaar van een vissersvaartuig of een kapitein onder wiens gezag de overtreding is begaan indien het vissersvaartuig waarmee de overtreding is begaan een lengte over alles heeft van minder dan 12 meter;
- c. 1^o. de kapitein indien het vissersvaartuig onder wiens gezag de overtreding is begaan een lengte over alles heeft van 12 meter of meer;
2^o. de eigenaar van een vissersvaartuig indien het vissersvaartuig waarmee de overtreding is begaan een lengte over alles heeft van 12 meter tot 59 meter en een brutotonnage heeft van maximaal 1.200 brutoton; of
3^o. een onderneming welke op de dag waarop de overtreding is begaan 50 of minder werknemers telde, indien de normadressant van het beboetbare feit niet de eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig is;
- d. 1^o. de eigenaar van een vissersvaartuig indien het vissersvaartuig waarmee de overtreding is begaan een lengte over alles heeft van 59 meter of meer of een brutotonnage heeft van meer dan 1.200 brutoton; of

2^o. een onderneming welke op de dag waarop de overtreding werd begaan meer dan 50 werknemers telde, indien de normadressant van het beboetbare feit niet de eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig is.

Artikel 4

1. Onze Minister maakt bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete voorts onderscheid tussen de volgende categorieën overtredingen:
 - a. overtredingen niet zijnde illegale visserij of een ernstige inbreuk;
 - b. overtredingen van feiten die kunnen kwalificeren als ernstige inbreuk, maar waarbij de overtreding in het concrete geval niet als zodanig kwalificeert;
 - c. overtredingen zijnde illegale visserij;
 - d. overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 3 punten worden toegewezen;
 - e. overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 4 of 5 punten worden toegewezen en zijnde een ernstige inbreuk waarop het puntensysteem, bedoeld in artikel 92 van de controleverordening niet van toepassing is;
 - f. overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 6 of 7 punten worden toegewezen.
2. Bij ministeriële regeling wordt bepaald tot welke categorie van overtredingen als bedoeld in het eerste lid een overtreding behoort.
3. In afwijking van het eerste lid, kan Onze Minister regelen dat een overtreding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, die niet volgt uit bindende besluiten van instellingen van de Europese Unie en die in de zee- of kustvisserij wordt begaan, behoort tot de categorie overtredingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen d, e of f.
4. Bij ministeriële regeling wordt bepaald wanneer een gedraging die in strijd is met de krachtens artikel 3a van de wet vastgestelde voorschriften, voor zover die gedraging in de toepasselijk verordening, bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, als ernstige inbreuk is omschreven, als ernstige inbreuk wordt beschouwd.

Artikel 5

Onze Minister bepaalt de hoogte van de bestuurlijke boete aan de hand van de in de bijlage bij dit besluit vastgestelde tabel, indien het een overtreding betreft die is opgenomen in de regeling, bedoeld in artikel 4, tweede lid.

Artikel 6

1. Indien de hoogte van de bestuurlijke boete door het met de overtreding behaalde economisch voordeel aanmerkelijk wordt overschreden, kan Onze Minister ten hoogste het bedrag, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel k, opleggen. Indien van toepassing neemt Onze Minister hierbij artikel 90, derde lid, van de Controleverordening of de artikelen 44, tweede lid, en 46 van 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) in acht.

2. Indien ten tijde van het begaan van een overtreding nog geen vijf jaren zijn verstreken sinds een eerder aan de overtreder opgelegde bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding onherroepelijk is geworden, is de boete, in afwijking van artikel 5, gelijk aan de som van de op grond van artikel 5 voor de overtreding op te leggen bestuurlijke boete en de voor die eerdere overtreding opgelegde bestuurlijke boete, doch ten hoogste zeven maal de boete, bedoeld in artikel 5.
3. Bij ministeriële regeling kunnen soortgelijke overtredingen worden aangewezen waarop het tweede lid van overeenkomstige toepassing is.

HOOFDSTUK 3: OVERIGE EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 7

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Artikel 8

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963.

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,

Bijlage bij artikel 5

Categorie overtreder → Categorie overtreding ↓	Artikel 3, onderdeel a	Artikel 3, onderdeel b	Artikel 3, onderdeel c	Artikel 3, onderdeel d
Artikel 4, eerste lid, onderdeel a	Boetebedrag 1, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 2, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 3, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 4, als bedoeld in artikel 2, eerste lid
Artikel 4, eerste lid, onderdeel b	Niet van toepassing	Boetebedrag 3, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 5, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 6, als bedoeld in artikel 2, eerste lid
Artikel 4, eerste lid, onderdeel c	Boetebedrag 3, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 5, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 6, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Niet van toepassing
Artikel 4, eerste lid, onderdeel d	Niet van toepassing	Boetebedrag 7, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 8, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 9, als bedoeld in artikel 2, eerste lid
Artikel 4, eerste lid, onderdeel e	Niet van toepassing	Boetebedrag 8, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 9, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 10, als bedoeld in artikel 2, eerste lid
Artikel 4, eerste lid, onderdeel f	Niet van toepassing	Boetebedrag 9, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 10, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 11, als bedoeld in artikel 2, eerste lid

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel

In de Wet van 22 augustus 2022 houdende wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete¹ wordt de bevoegdheid gecreëerd voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij een overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Visserijwet 1963 (hierna: de visserijregelgeving). Doel van de introductie van de bestuurlijke boete is om de naleving van visserijregelgeving te verbeteren. Gelet op de geringe normatieve lading van het merendeel van de voorschriften uit de visserijregelgeving en op het feit dat financieel gewin is te behalen bij overtreding van visserijregelgeving, is er behoefte aan handhavingsinstrumentarium waarmee een overtreder eenvoudig en op betrekkelijk korte termijn met de gevolgen van diens handelen kan worden geconfronteerd (lik-op-stukbeleid). De bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen voorziet hierin.

Met de uitbreiding van het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium wordt tevens uitvoering gegeven aan een aanbeveling van de Europese Commissie aan Nederland om een bestuurlijke boete in te voeren voor bepaalde overtredingen van de regels van het Europese Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) voor een meer afschrikkend sanctiestelsel.² De lange duur van een strafrechtelijke procedure vermindert in de optiek van de Commissie de effectiviteit van de handhaving van de regels van het GVB. Op dit moment is een wijziging van de Europese Controleverordening³ in voorbereiding. Het is mogelijk dat aanpassingen in het bestuurlijk boetestelsel als vastgelegd in dit besluit noodzakelijk is ter uitvoering van deze wijziging.

Naast de bestuurlijke boete blijven de reeds beschikbare herstelsancties bestaan, i.e. last onder bestuursdwang en last onder dwangsom. Ook de mogelijkheid voor de toezichthouder om overtredingen aan het Openbaar Ministerie (OM) voor te leggen in verband met mogelijke strafrechtelijke vervolging blijft bestaan. Daarmee ontstaat een dual stelsel, waarbij voor de handhaving van visserijregelgeving door middel van punitieve sancties zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke weg openstaat.

In artikel 54c, tweede lid, van de Visserijwet 1963 (hierna: de wet) is vastgelegd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen kan worden opgelegd. Hierbij zal de hoogte van de boete afhankelijk zijn van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het daarmee behaalde voordeel. Met dit besluit wordt invulling gegeven aan die bepaling. Vervolgens zal in een ministeriële regeling per overtreding worden bepaald in welke categorie van overtredingen die valt.

In paragraaf 2 wordt nader toegelicht op welke wijze de verschillende overtredingen worden gekoppeld aan een boetebedrag. Daarbij is aandacht voor de uitgangspunten, de indeling van de verschillende overtredders, de indeling van de verschillende beboetbare feiten en de boetebedragen die opgelegd zullen worden. De feitelijke koppeling van elke overtreding aan een categorie van beboetbare feiten vindt plaats in de ministeriële regeling die op basis van dit besluit zal worden opgesteld. In paragraaf 3 wordt uiteengezet wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de regeldruk. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de uitvoering van dit besluit en in paragraaf 5 wordt ingegaan op de ingewonnen adviezen en op de reacties ontvangen tijdens de internetconsultatie. Tot slot geeft deel II van deze nota van toelichting een artikelsgewijze toelichting op dit besluit.

2. Hoofdpijnen van het besluit

¹ Stb. 2022, 343.

² Effectiveness of the sanctioning of infringements of the rules of the Common Fisheries NL-E2-2016-01-A;

³ Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PbEU 2009, L 343).

2.1 Uitgangspunten vaststelling boetebedrag

Alle overtredingen die in artikel 54c van de wet zijn aangewezen voor handhaving met een bestuurlijke boete moeten uiteindelijk worden gekoppeld aan een bestuurlijke boete. Dit gebeurt aan de hand van een matrix die in het vervolg van deze toelichting uitgelegd zal worden. De indeling van beboetbare feiten in de gekozen categorieën van overtredingen vindt plaats in de eerder genoemde ministeriële regeling. Uitgangspunt daarbij is artikel 54c, tweede lid, waarin is opgenomen dat de hoogte van de boete afhankelijk is van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het behaalde voordeel.

Om recht te doen aan de drie criteria die de wet noemt, zal bij de koppeling van elke mogelijke overtreding aan een boetebedrag onderscheid worden gemaakt tussen zes soorten overtredingen en vier categorieën overtreders. Daarnaast biedt artikel 6, eerste lid, van dit besluit de mogelijkheid om een hogere boete op te leggen als het financieel gewin behaald met de overtreding aanzienlijk hoger is dan de op te leggen bestuurlijke boete. Op deze wijze worden de overtredingen gekoppeld aan een boetebedrag dat aansluit bij de verwijtbaarheid, het behaalde voordeel en de ernst van de overtreding.

De aard van een wettelijk gefixeerde bestuurlijke boete brengt met zich mee dat slechts in beperkte mate rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de overtreding en de overtreder. Elke overtreding is vooraf al gekoppeld aan een vast boetebedrag. Wel waarborgt artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat bij bestuurlijke boetes op overtredingen van visserijregelgeving bij bijzondere omstandigheden de menselijke maat moet worden gehanteerd.

2.2 Soorten overtredingen

De ernst van de overtreding wordt beoordeeld aan de hand van de mate waarin deze schade berokkent aan de belangen die de regelgeving beoogt te beschermen. De visserijregelgeving is primair gericht op nakoming van internationale verplichtingen, bescherming van de visbestanden en daarnaast op bescherming van natuurbelangen. De regulering van de binnenvisserij is daarnaast ook gericht op bescherming van eigendom (visrecht).

Overtredingen die ernstige schade berokkenen aan één van deze belangen worden gekoppeld aan de hoogste boetebedragen. Voor de binnenvisserij gaat het hierbij om visserij zonder of in afwijking van de vergunning, zonder schriftelijke toestemming, met een verboden vistuig, in gesloten tijden, in gesloten gebied of op een verboden soort. Al deze overtredingen vormen een bedreiging van de visbestanden.

Voor de zeevisserij kan worden aangesloten op de in het GVB gehanteerde kwalificatie 'ernstige inbreuken'. Ernstige inbreuken betreffen overtredingen die een aantasting betekenen van het visserijbeheer gericht op duurzame visserij. 'Ernstige inbreuken' staan opgesomd in artikel 90 van de Europese Controleverordeningen artikel 42 van de Europese verordening voor illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij⁴. Aan deze ernstige inbreuken is een puntenstelsel gekoppeld op grond van Bijlage XXX bij de Uitvoeringsverordening bij de Controleverordening⁵. Punten kunnen worden toegewezen aan de eigenaar van het vissersvaartuig of aan de kapitein. Dit laatste volgt uit het feit dat kapiteins in EU-regelgeving een zelfstandige verantwoordelijkheid hebben. Wanneer een vergunninghouder of een kapitein een zeker aantal punten opgelegd heeft gekregen, kan geen aanspraak meer worden gemaakt op steun uit het Europese Fonds voor

⁴ 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).

⁵ 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).

visserij⁶ en kan schorsing of zelfs intrekking van de vergunning volgen.⁷ De Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020 vult nader in wanneer een overtreding zal worden gekwalificeerd als een ernstige inbreuk. Deze beleidsregel zal ook worden overgenomen in de ministeriële regeling op basis van dit besluit.

Overtredingen waarbij de schade meer indirect is of zeer beperkt, worden gekoppeld aan lagere boetebedragen. Hierbij kan gedacht worden aan kleine afwijkingen van de registratieplicht, kleine afwijkingen van het vistuig en aan een te late melding van aanlanden.

Bij de koppeling van overtredingen aan boetebedragen zal in principe worden uitgegaan van de volgende zes soorten overtredingen, oplopend in ernst.

1. Overtredingen niet zijnde illegale visserij of een ernstige inbreuk. Hierbij kan gedacht worden aan te laat aanleveren van vangstgegevens IJsselmeer.
2. Overtredingen die gekwalificeerd kunnen worden als een ernstige inbreuk maar in het concrete geval niet als zodanig worden gekwalificeerd. Hierbij kan gedacht worden aan kleine afwijkingen van de registratieplicht en kleine afwijkingen van het vistuig.
3. Overtredingen zijnde illegale visserij, maar niet zijnde een ernstige inbreuk. Deze categorie geldt voor de binnenwateren. Onder illegale visserij wordt verstaan visserij zonder of in afwijking van de vergunning, zonder schriftelijke toestemming, met een verboden vistuig, in gesloten tijden, in gesloten gebied of op een verboden soort. Omdat de opbrengsten in de binnenvisserij veel lager zijn dan in de zeevisserij worden hier lagere boetebedragen aan gekoppeld.
4. Overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 3 punten kunnen worden toegewezen. Niet-naleving van de verplichte registratie van vangstgegevens valt hier onder.
5. Overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 4-5 punten kunnen worden toegewezen of een ernstige inbreuk die buiten het puntenstelsel valt. Het gebruik van verboden vistuig valt hier onder meer onder en ook het vangen van ondermaatse vis.
6. Overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 6-7 punten kunnen worden toegewezen. Vissen in gesloten gebied of zonder vergunning valt hieronder.

Met deze indeling wordt recht gedaan aan het wettelijke criterium om onderscheid te maken op basis van de ernst van de overtreding en gedeeltelijk aan het criterium van behaald voordeel. Bij de koppeling van een overtreding aan een boetebedrag zal worden uitgegaan van de voorgaande indeling van overtredingen. Aan de overtredingen die vallen onder 4, 5 en 6 kunnen overtredingen van nationale regelgeving worden toegevoegd die worden gepleegd in de kust- en zeevisserij. Hierbij zal worden gekeken naar ernstige overtredingen waarmee, gelet op het karakter van de zee- en kustvisserij veel voordeel kan worden behaald. Voor dergelijke overtredingen zijn de boetebedragen die zijn gekoppeld aan de overtredingen in de derde categorie onvoldoende afschrikwekkend.

2.3 Categorieën overtreders

De verwijtbaarheid van een overtreding alsmede het behaalde voordeel, worden geacht hoger te zijn naarmate de overtreder professioneler is en naarmate de overtreder groter is. Daarom worden overtredingen begaan door een natuurlijk persoon (bijvoorbeeld een sportvisser) gekoppeld aan een lager boetebedrag en overtredingen begaan door een groot vissersvaartuig of een omvangrijk bedrijf aan een hoger boetebedrag. De logica hierachter is dat een groot vissersvaartuig meer vis vangt dan een kleiner vissersvaartuig en daarmee veel meer extra vis vangt wanneer een vistuig te kleine mazen heeft of wanneer de vangstregistratie meer dan 15% afwijkt⁸. Schepen tot 59 meter betreffen kotters die kust- of zeevisserij bedrijven en schepen langer dan 59 meter zijn grote vissersvaartuigen die op pelagische vis vissen. Een vergelijkbare redenering geldt voor visafslagen en bedrijven in de groothandel.

⁶ Verordening (EU) 2021/1139 van het Europees Parlement en de Raad van 7 juli 2021 tot oprichting van het Europees Fonds voor maritieme zaken, visserij en aquacultuur en tot wijziging van Verordening (EU) 2017/1004 (PbEU 2021, L 247).

⁷ Artikel 129 Uitvoeringsverordening bij de Controleverordening.

⁸ Zie artikel 8, eerste lid, onderdelen b en d, Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020.

De onderscheiden categorieën sluiten aan op EU-regelgeving. Voor vaartuigen van minder dan 12 meter lengte gelden op grond van de Controleverordening onder andere minder strikte regels rondom de vangstregistratie en het aanlanden dan voor langere vaartuigen.⁹ De grens van 1.200 brutoton wordt op verschillende plaatsen in de Uitvoeringsregeling zeevisserij gebruikt om aan te geven dat er sprake is van een (zeer) groot vissersvaartuig.

Dat de kapitein in een hogere categorie valt dan een ander natuurlijk persoon volgt uit het feit dat EU-regelgeving de kapitein van een vissersvaartuig een eigen verantwoordelijkheid geeft. Zo kan een kapitein ook punten toegewezen krijgen wanneer onder zijn of haar verantwoordelijkheid regels worden overtreden. De kapitein moet derhalve zeer goed op de hoogte zijn van de regels en overtreding kan hem zwaarder worden aangerekend dan een ander natuurlijk persoon. Verder deelt de kapitein bij kleine vaartuigen vaak in het financieel gewin dat met een overtreding wordt behaald. Bij kleinere vaartuigen is de kapitein doorgaans (mede-)eigenaar. De kapitein is niet ingedeeld in de hoogste categorie, omdat het daarin gaat om pelagische vissersvaartuigen, waarbij de kapitein veelal in loondienst is en daardoor niet vanzelf meedeelt in financieel gewin dat voortkomt uit een overtreding.

Daarmee worden de volgende categorieën overtreders onderscheiden:

1. natuurlijk persoon niet in de uitoefening van een beroep¹⁰;
2. eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig kleiner dan 12 meter;
3. eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig met een lengte van 12 – 59 meter en een bruto-tonnage van maximaal 1.200 BT of eigenaar van een onderneming met minder dan 50 mensen in dienst en kapitein van een vissersvaartuig langer dan 59 meter;
4. eigenaar van een vissersvaartuig met een lengte van meer dan 59 meter of een bruto tonnage van meer dan 1.200 BT of eigenaar van een onderneming met 50 of meer mensen in dienst.

2.4 Hoogte van de boetebedragen

De elf onderscheiden boetebedragen lopen op in hoogte: van 150 euro tot 10.000 euro. In uitzonderlijke gevallen kan een boete worden opgelegd van 10% van de jaaromzet, als dit een hoger boetebedrag is dan 10.000 EURO. Deze omzet-gerelateerde boete is begrensd door het wettelijk boetemaximum. Dit wettelijke boetemaximum is per overtreding verschillend omdat het is gelijkgesteld met de maximale strafrechtelijke boete voor de specifieke overtreding. Van een uitzonderlijk geval is sprake wanneer het behaalde voordeel aanzienlijk hoger is dan het boetebedrag dat is gekoppeld aan die bewuste overtreding.

De combinatie van de verschillende soorten overtredingen en categorieën overtreders met de verschillende boetebedragen, leidt tot de onderstaande matrix. Hiermee is de hoogte van de boete afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het behaalde voordeel. Om de hoogte van de boete voldoende te laten aansluiten bij de ernst van de overtreding, is in twee gevallen boetebedrag vier overgeslagen.

⁹ Artikel 17 Controleverordening.

¹⁰ Wanneer de overtreding wordt begaan door een medewerker van een vissersvaartuig of bijvoorbeeld een visafslag is de werkgever verantwoordelijk.

	natuurlijk persoon niet in uitoefening van beroep	eigenaar of kapitein van visserboot met een lengte van minder dan 12 meter	eigenaar of kapitein van visserboot met een lengte van 12 – 59 meter en max. 1.200 BT of eigenaar van onderneming met minder dan 50 mensen in dienst of kapitein van een visservaartuig met een lengte van meer dan 59 meter	Eigenaar van visserboot met een lengte langer dan 59 meter of meer dan 1.200 BT en eigenaar van onderneming met meer dan 50 mensen in dienst
overtreding niet zijnde een ernstige inbreuk en niet zijnde illegale visserij	150 euro boetebedrag 1	350 euro boetebedrag 2	500 euro boetebedrag 3	750 euro boetebedrag 4
overtreding die kan kwalificeren als een ernstige inbreuk maar in concrete geval niet als zodanig wordt gekwalificeerd	nvt	500 euro boetebedrag 3	1500 euro boetebedrag 5	3000 euro boetebedrag 6
overtreding zijnde illegale visserij	500 euro boetebedrag 3	1500 euro boetebedrag 5	3.000 euro boetebedrag 6	Nvt
overtreding zijnde een ernstige inbreuk met 3 punten	nvt	5.000 euro boetebedrag 7	6.000 euro boetebedrag 8	7.000 euro boetebedrag 9
overtreding zijnde een ernstige inbreuk met 0 of 4-5 punten	nvt	6.000 euro boetebedrag 8	7.000 euro boetebedrag 9	8.500 euro boetebedrag 10
overtreding zijnde een ernstige inbreuk met 6- 7 punten	nvt	7.000 euro boetebedrag 9	8.500 euro boetebedrag 10	10.000 euro boetebedrag 11, of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet, onverminderd artikel 54c, derde lid, van de wet

Indien sprake is van bijzondere omstandigheden die met zich meebrengen dat het financieel gewin dat is behaald met de overtreding aanzienlijk hoger is dan het op te leggen boetebedrag, kan het boetebedrag worden verhoogd tot maximaal de hoogste boete: boetebedrag 11. Hiermee wordt voorkomen dat vissers of bedrijven overtredingen blijven maken en deze als het ware afkopen met een bestuurlijke boete. Dergelijk calculerend bedrag is onwenselijk en ondermijnt de doelstelling van visserijregelgeving: duurzame visserij mogelijk maken. Het relateren van de boetehoogte aan

het behaald voordeel is voor bepaalde overtredingen van regels uit het gemeenschappelijk visserijbeleid verplicht. Dit is opgenomen in artikel 90, derde lid, van de Controleverordening en in de artikelen 44, tweede lid, en 46 van de Verordening inzake illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij.¹¹ In voorkomend geval zullen deze bepalingen in acht worden genomen bij het bepalen van de boetehoogte.

Ook recidive is een boeteverhogende omstandigheid. Het boetebedrag wordt verdubbeld als een overtreder binnen vijf jaar nadat voor een overtreding een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, opnieuw die overtreding begaat. Een overtreder aan wie eerder een boete van 1500 EURO is opgelegd en die binnen vijf jaar nadat die boete onherroepelijk is geworden eenzelfde overtreding begaat, krijgt dan voor die tweede overtreding een boete van 3000 EURO. Om te voorkomen dat de boete voor een betrekkelijk lichte overtredingen door een opeenstapeling van recidive disproportioneel hoog wordt, is hiervoor een plafond ingebouwd. Het plafond is gezet op zeven maal de boete die initieel opgelegd zou worden.

3. Regeldruk

Regeldruk betreft de investeringen en inspanningen die normadressanten moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden. Regeldruk bestaat uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk.

Dit besluit heeft voor het bedrijfsleven en de sportvisser geen gevolgen voor de regeldruk. De voorschriften die zij moeten naleven wijzigen niet. Het enige dat wijzigt is dat overtreding van de voorschriften voortaan met een bestuurlijke boete kan worden bestraft.

De kosten gemoeid met het indienen van een bezwaarschrift tegen de beschikking waarmee een bestuurlijke boete is opgelegd, vallen in dit geval niet onder regeldrukkosten, omdat het gaat om bestuursrechtelijke handhaving. Deze categorie is uitgezonderd van het begrip regeldrukkosten.

4. Uitvoering

Met het OM zullen afspraken worden gemaakt over de vraag wanneer een overtreding met een bestuurlijke boete wordt afgedaan, in welke gevallen strafrechtelijke handhaving aangewezen is en over welke zaken overleg zal plaatsvinden tussen de toezichthouder en het OM.

Niet alle overtredingen waarop 54c van de wet betrekking heeft, kunnen vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de wet met een bestuurlijke boete worden bestraft. Om ervaring op te doen en de uitvoeringskosten geleidelijk op te bouwen, zal gewerkt worden met een zogenoemd ingroeimodel. Over een periode van vijf jaar zullen stapsgewijs alle overtredingen onder het nieuwe regime worden gebracht, waarbij gestart zal worden met de minst zware overtredingen. Dit zal in de ministeriële regeling tot uitdrukking worden gebracht.

Zowel de NVWA als RVO constateren overtredingen van de visserijregelgeving. Beide organisaties hebben ruime ervaring met andere bestuurlijke boetestelsels en hebben expertise opgebouwd met betrekking tot dit instrument. Het heeft de voorkeur om de uitvoering van het door middel van dit wetsvoorstel geïntroduceerde stelsel van bestuurlijke boetes bij één instantie te beleggen. Het beleggen van deze taak bij één organisatie leidt tot duidelijkheid voor de normadressanten; er is dan één loket. Daar de meeste overtredingen door de NVWA worden geconstateerd, wordt de NVWA belast met het opleggen van bestuurlijke boetes aan overtredders. Door RVO geconstateerde overtredingen van de visserijregelgeving worden in een rapport van bevindingen doorgegeven aan de NVWA, die vervolgens een bestuurlijke boete kan opleggen. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau zal de opgelegde boetes invorderen, zoals ook bij de bestuurlijke boetes die worden opgelegd op grond van bijvoorbeeld de Meststoffenwet en de Wet dieren het geval is. De behandeling van bezwaar en beroep wordt eveneens bij de NVWA belegd.

De NVWA heeft de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van dit boetestelsel onderzocht. Op vrijdag 9 december is een positief advies uitgebracht. Vanuit de ervaring met het

¹¹ 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 (BpEU 2008, L 286).

boetestelsel van de Wet dieren is daarbij de suggestie gedaan om een recidiveplafond in te bouwen om te voorkomen dat de boetes disproportioneel hoog worden. Deze suggestie is overgenomen. Het recidiveplafond is vastgesteld op zeven maal de hoogte van die boete die zou zijn opgelegd als er geen sprake was geweest van recidive.

5. Advisering en consultatie

PM

II Artikelsgewijs

Artikel 1

Artikel 1 geeft zes definities die in dit besluit terugkomen. Ten eerste wordt een verkorte aanduiding gegeven voor de controleverordening. Voorts wordt een definitie gegeven van 'ernstige inbreuk'. Hiervoor wordt verwezen naar overtredingen die in verordeningen op visserijterrein (dus die krachtens artikel 3a van de wet worden geïmplementeerd) als zodanig zijn aangemerkt. Er is voor gekozen om hier niet concreet te benoemen om welke verordeningen het gaat omdat er regelmatig nieuwe verordeningen verschijnen waarin bepaalde overtredingen als ernstige inbreuk worden aangemerkt. Daarnaast volgt uit de definitie van ernstige inbreuk dat deze pas als zodanig wordt beschouwd als wordt voldaan het bepaalde krachtens artikel 4, vierde lid, van dit besluit. Het begrip 'ernstige inbreuk' wordt enkel gebruikt voor overtredingen op het terrein van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Voor ernstige overtredingen in de binnenvisserij wordt gebruik gemaakt van het begrip 'illegale visserij'. Hieronder wordt verstaan: al het vissen in afwijking van de vergunning, zonder schriftelijke toestemming, met verboden vistuig, tijdens gesloten tijden, in een gebied dat is gesloten voor (een bepaalde soort van) visserij of het vissen op een verboden soort. Het gaat hier dus om vissen dat direct in strijd is met de doelstellingen van de visserijregelgeving: het beschermen van de visbestanden, de natuurbelangen en het eigendomsrecht. Een begripsbepaling voor 'vissen' is opgenomen in artikel 1, derde lid, van de Visserijwet 1963. Overtreding van dergelijke regels uit het gemeenschappelijk visserijbeleid, vallen over het algemeen onder het begrip 'ernstige inbreuk'. Mocht dat in een uitzonderlijk geval niet zo zijn, dan kan een overtreding toch onder het begrip 'illegale visserij' vallen. Uit de definitie van 'overtreding' (zie hierna) volgt dat het alleen gaat om regels die bij of krachtens de Visserijwet 1963 zijn gesteld. Visserij in strijd met een vergunning die op grond van de Wet natuurbeheer is afgegeven, valt dus niet onder dit boetestelsel.

Voorts wordt een definitie gegeven van 'punten'. Hiermee worden de punten bedoeld die op grond van artikel 92 van de controleverordening worden toegewezen aan de eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig als gevolg van het plegen van ernstige inbreuken. Welke punten voor welke ernstige inbreuk worden toegewezen is opgenomen in bijlage XXX bij de uitvoeringsverordening bij de controleverordening.

Daarnaast geeft artikel 1 de definitie van 'overtreding'. De gegeven begripsbepaling is een specificering van artikel 5.1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Ten slotte is een verkorte aanduiding gegeven voor de Visserijwet 1963.

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, zijn de boetebedragen vastgesteld. Het gaat om wettelijk gefixeerde boetebedragen. Bedrag 11 bevat een vast bedrag dat wordt verhoogd tot 10% van de jaaromzet, indien dat meer is. Het bedrag kan nooit hoger zijn dan het wettelijk maximum dat is opgenomen in artikel 54c, derde lid, van de wet. Daarin is opgenomen dat de maximale boete gelijk is aan de boetecategorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht dat als maximum geldt voor de strafrechtelijke boete die voor overtreding van hetzelfde voorschrift kan worden opgelegd. Overtredingen van de Visserijwet 1963 zijn strafbaar gesteld in de artikelen 55, 56 en 61 van de wet en in de Wet op de economische delicten.

Het tweede lid bevat een voorziening voor de wijze van vaststellen van de jaaromzet. Dit zal gebeuren op voet van bepaalde in artikel 377, zesde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deze bepaling is gelijklopend als artikel 2, derde lid, van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten.

Artikel 3

Artikel 3 geeft aan welke categorieën van overtreders er worden onderscheiden. Ten eerste gaat het om natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf. Hierbij moet gedacht worden aan recreatieve sportvissers. In de tweede categorie vallen de kleine vissersvaartuigen korter dan 12 meter en de kapiteins van een dergelijk vaartuig. Deze lengte van het vissersvaartuig is afgeleid uit de Controleverordening waarin voor vaartuigen van 12 meter of langer onder andere extra eisen gelden ten aanzien van de vangstregistratie en het aanlanden. In algemene zin geldt dat met een groter vaartuig grotere opbrengst kan worden gerealiseerd en dat het behaalde voordeel bij een overtreding dus ook groter is.

In de derde categorie gaat het in de eerste plaats om kapiteins van een vissersvaartuig langer dan 12 meter. Hierin vallen dus ook de kapiteins van vaartuigen die in de vierde categorie vallen. Hiervoor is gekozen omdat de hoge boetes die in de vierde categorie worden opgelegd niet proportioneel geacht worden voor een natuurlijke persoon. Daarnaast kan een kapitein ook in loondienst zijn, zonder enige winstdeling, waardoor de kapitein geen voordeel behaalt uit de overtreding. Ook om die reden zijn de hoge boetebedragen die gelden voor overtreders uit de vierde categorie niet proportioneel. In de derde categorie vallen ook de eigenaars van vissersvaartuigen tussen de 12 en 59 meter in lengte of vissersvaartuigen die een bruto-tonnage hebben van 1.200 bruto-ton of minder. Vaartuigen tussen de 12 en 59 meter betreffen kotters die kust- of zeevisserij bedrijven. Vaartuigen langer dan 59 meter vissen op pelagische vis. Deze vaartuigen vallen daarom buiten deze categorie. Verder is de grens van 1.200 bruto-ton gekozen omdat deze op verschillende plaatsen in de Uitvoeringsregeling zeevisserij wordt gebruikt om aan te geven dat er sprake is van een (zeer) groot vissersvaartuig. Vaartuigen met meer dan 1.200 bruto-ton vallen ook buiten de derde categorie. Ten slotte vallen onder de derde categorie ook ondernemingen zonder vissersvaartuig die in de regelgeving normadressant kunnen zijn als zij 50 of minder werknemers hadden op de dag dat de overtreding werd begaan. Het gaat dan bijvoorbeeld om visafslagen. Voor de 50 werknemers is aansluiting gezocht bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten. Ook voor dergelijke bedrijven geldt over het algemeen dat de omvang van het bedrijf iets zegt over het voordeel dat behaald kan worden met een overtreding. Daarom wordt er onderscheid gemaakt in de grote van onderneming op basis van het aantal werknemers.

In de vierde categorie vallen de grote ondernemingen. Het gaat dan om visserijondernemingen met een vissersvaartuig van 59 meter of langer of een bruto-tonnage van meer dan 1.200 bruto-ton of andersoortige ondernemingen met een omzet van meer vijftig werknemers. Deze categorie volgt logischerwijs uit de afbakening van de vorige categorie.

Artikel 4

In artikel 4, eerste lid, wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten overtredingen. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de begrippen 'ernstige inbreuk' en 'illegale visserij' die in artikel 1 zijn gedefinieerd. In deze indeling betreffen de overtredingen in de onderdelen a en c met name overtredingen in de binnenvisserij. Aangezien de opbrengsten in de binnenvisserij beperkter zijn dan in de zeevisserij, worden hier de lagere boetebedragen aan gekoppeld. In onderdeel b vallen de overtredingen waarvan het beboetbare feit is aangewezen als een ernstige inbreuk, maar waarbij de overtreding zelf niet kwalificeert als een ernstige inbreuk. Voorts wordt in de onderdelen d, e en f opgebouwd afhankelijk van het aantal punten dat er kan worden toegewezen. In onderdeel e zijn ook de ernstige inbreuken opgenomen waarop het puntensysteem niet van toepassing is. Dat het puntensysteem niet van toepassing is, betekent niet dat het de lichtste soort ernstige inbreuken zijn. Daarom is deze groep ingedeeld bij de ernstige inbreuken waarvoor 4 of 5 punten worden toegewezen.

Of een beboetbaar feit in kwalificeert als ernstige inbreuk is neergelegd in de Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020. De regels uit deze beleidsregel zullen worden overgenomen in de ministeriële regeling krachtens dit besluit (zie het vierde lid). De reden om dit op het niveau van ministeriële regeling neer te leggen, is dat er regelmatig nieuwe feiten worden aangemerkt als mogelijke ernstige inbreuken in Europese verordeningen. Deze verordeningen kennen vaak ook een zeer korte termijn waarbinnen lidstaten deze moeten uitvoeren. Hierdoor is het wenselijk dat deze bepalingen gemakkelijk kunnen worden aangepast.

In het tweede lid wordt bepaald dat bij ministeriële regeling wordt bepaald in welke categorie elke overtreding valt. Als dit bekend is, kan de minister aan de hand van de tabel in de bijlage bepalen welk boetebedrag van toepassing is. In het derde lid is voorzien in enige flexibiliteit ten aanzien van de indeling in soorten overtredingen. De zwaarste soorten overtredingen zijn in de onderdelen d, e en f opgenomen. Dit betreffen alleen overtredingen van Europese regelgeving. Het is echter mogelijk dat er ook nationale bepalingen gelden ten aanzien van de zee- en kustvisserij waarbij het behaalde voordeel bij overtreding aanzienlijk is. Het is die gevallen wenselijk die overtredingen in een zwaardere categorie op te nemen. In deze gevallen is het boetebedrag dat geldt voor overtredingen als bedoeld in onderdeel c, onvoldoende afschrikwekkend.

Artikel 5

In artikel 5 wordt bepaald dat de minister het boetebedrag bepaalt aan de hand van de tabel in de bijlage. Die tabel geeft de verhouding weer tussen de boetebedragen, categorieën van overtreeders en de soorten overtredingen. Op enkele plaatsen in deze matrix is 'niet van toepassing' opgenomen bijvoorbeeld omdat overtredingen in de zeevisserij niet worden gepleegd door natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf en vissersvaartuigen langer dan 59 meter niet voorkomen in de binnenwateren en de kustwateren. Aan deze bepaling is toegevoegd dat de minister alleen een bestuurlijke boete kan bepalen als de overtreding is opgenomen in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 4, tweede lid. Hiermee is het ingroeimodel geregeld. De bestuurlijke boete komt pas beschikbaar als handhavinginstrument als deze overtreding in de ministeriële regeling is opgenomen. De ministeriële regeling zal in de komende vijf jaar stapsgewijs worden ingevuld, te beginnen bij de lichtste overtredingen.

Artikel 6

Artikel 6, eerste lid, geeft de minister de bevoegdheid om een hogere boete op te leggen dan het boetebedrag dat volgt uit de tabel in het geval het economisch voordeel het boetebedrag aanmerkelijk overschrijdt. In dat geval kan een boete van ten hoogste categorie 11 (artikel 2, eerste lid, onderdeel f) kan worden opgelegd. Hiermee wordt voorzien dat het boetebedrag in veel gevallen ook het behaalde voordeel terughaalt. In tegenstelling tot in het strafrecht kan in het bestuursrecht dit niet apart als sanctie worden opgelegd. Als een boete op grond van dit artikel wordt verhoogd, hoeft niet de boete uit de hoogste categorie te worden opgelegd, elk bedrag tussen het boetebedrag dat in de ministeriële regeling is voorgeschreven en het bedrag uit de hoogste categorie is mogelijk. Op deze manier kan ook een hogere boete worden opgelegd in het geval er veel opbrengst is behaald met illegale visserij in de binnenwateren. Het vaste boetebedrag hiervoor is relatief laag omdat de opbrengsten over het algemeen laag zijn. Mochten de opbrengsten toch hoger zijn, dan kan dat met deze bepaling worden verdisconteerd.

Het tweede lid geeft de recidivebepaling en bepaalt dat de recidivetermijn vijf jaar is. Daarnaast wordt bepaald dat voor de boete in het geval van recidive gelijk is aan de som van de voor de laatste overtreding op te leggen bestuurlijke boete en de voor eerdere overtredingen opgelegde bestuurlijke boete. Om te voorkomen dat de boete voor een betrekkelijk lichte overtredingen door een opeenstapeling van recidive disproportioneel hoog wordt, is hiervoor een plafond ingebouwd. Het plafond is gezet op zeven maal de boete die initieel opgelegd zou worden.

De recidivebepaling in het tweede lid is alleen van toepassing als er sprake is van overtreding van dezelfde norm of een soortgelijke norm. Bij ministeriële regeling kunnen overtredingen worden aangewezen die gelijksoortig zijn (zie het derde lid).

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,