

## INTERNETCONSULTATIE

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit  
Aangeboden via internetconsultatie.nl

Rotterdam, 21 maart 2023

Betreft: Reactie  
concept Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963

mr. K. Boele, *advocaat*  
boele@wybenga-advocaten.nl

## INLEIDING

- 1 Namens de volgende organisaties
  - i Coöperatieve Redersvereniging voor de Zeevisserij U.A. (RVZ),
  - ii Coöperatieve Producentenorganisatie voor de Visserij Urk U.A (PO Urk),
  - iii Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheergroep Delta Zuid U.A (PO Delta Zuid) en
  - iv Coöperatieve Producentenorganisatie en Beheersgroep Wieringen U.A. (Noordelijke Visserijalliantie),hierna gezamenlijk aan te duiden als 'de belangenorganisaties', reageer ik hierbij op het concept besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 dat ter inzage beschikbaar is gesteld via internetconsultatie.nl (hierna: 'het besluit').
- 2 De RVZ behartigt de belangen van het zeevisserijbedrijf in zijn algemeenheid en de pelagische zeevisserij in het bijzonder, terwijl de genoemde producentenorganisaties eveneens de belangen van vissers, met name waar het betreft de demersale visserij (onder meer kotter-, flyshoot-, twinrig- en garnalenvisserij) behartigen.
- 3 De belangenorganisaties willen benadrukken dat zij voorstander zijn van het realiseren van adequate en effectieve handhaving van regels in de visserijsector. Een bestuurlijke boete kan, onder voorwaarden en met voldoende waarborgen, een adequaat middel zijn om effectieve handhaving te realiseren. Bovendien moet



het systeem passend zijn en moet er voldoende ruimte zijn rekening te houden met de omstandigheden van het geval. De belangenorganisaties zijn van mening dat de invoering van de bestuurlijke boete de naleving van de bepaalde visserijregels kan vergroten.

- 4 Op 12 februari 2020 hebben de belangenorganisaties over het voorstel Wet bestuurlijke boete Visserijwet 1963 een reactie ingediend in de internetconsultatie over dit wetsvoorstel.<sup>1</sup> In deze reactie is onder meer aangegeven dat er een verscheidenheid van soorten 'vissers' is en dat daarmee rekening dient te worden gehouden bij de oplegging en hoogte van de bestuurlijke boete. De belangenorganisaties stellen op prijs dat met deze omstandigheden is getracht rekening te houden in het besluit door onderscheid te maken tussen verschillende categorieën overtreders.
- 5 Namens de belangenorganisaties geef ik middels onderhavige reactie graag hun zienswijze op het besluit. Samengevat houdt deze reactie in dat het besluit, in de huidige vorm,
  - i waar het betreft de categorisering op bepaalde punten onduidelijk en niet passend is;
  - ii waar het betreft de boetebedragen op bepaalde punten onvoldoende aansluit op de aard van bepaalde overtredingen en de aard en de draagkracht van de overtreders;
  - iii op een paar punten niet voldoende aansluit bij het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB).

Het besluit moet worden verduidelijkt en aangepast met het oog op het bereiken van het doel van effectieve en passende handhaving in de visserij. Bovendien is er nog een aantal punten die de belangenorganisaties in het bijzonder willen meegeven met het oog op de handhaving in de praktijk.

- 6 Volgens de belangenorganisaties is het nuttig dit besluit te agenderen voor een Bestuurlijk Overleg. Dan kan ook worden meegedacht op welke wijze het boetebeleid inhoudelijk kan worden vormgegeven. Uiteraard worden in de onderhavige reactie een aantal punten benoemd door de belangenorganisaties, maar dit is niet hetzelfde als een gesprek, met interactie, waarbij stakeholders kunnen meedenken. Dit kan bijzonder nuttige en relevante input opleveren voor het ministerie. Namens de belangenorganisaties verzoek ik dan ook het ministerie het besluit te agenderen voor een Bestuurlijk Overleg, zodat onderstaande punten (en andere punten) kunnen worden besproken.

---

<sup>1</sup> Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/bestuurlijkeboetevisserijwet/reactie/e2c487d2-ded0-4299-b059-556e886ee85d>.

## (I) CATEGORISERING

- 7 Zoals hiervoor vermeld vinden de belangenorganisaties van belang dat er onderscheid wordt gemaakt in soorten **overtreders** in de visserij. In het besluit is, samengevat, onderscheid gemaakt tussen vier categorieën:
- sub a: natuurlijk persoon niet handelend in uitoefening beroep of bedrijf;
  - sub b: eigenaar *of* kapitein van een vissersvaartuig van kleiner dan 12 meter;
  - sub c: kapitein van een vissersvaartuig van 12 meter of meer *of* eigenaar van een vissersvaartuig van 12 tot 59 meter *of*, als de normadressaat niet de kapitein/eigenaar is, de onderneming met 50 of minder werknemers;
  - sub d: eigenaar van een vissersvaartuig van 59 of meer meter *of*, als de normadressaat niet de eigenaar/kapitein is, de onderneming met meer dan 50 werknemers.<sup>2</sup>
- 8 Uit het besluit blijkt voor een aantal van de verschillende actoren wanneer die specifieke overtreder zal worden beboet (bijvoorbeeld de onderneming wordt beboet als de kapitein/eigenaar geen normadressaat is). Er zijn echter ook onduidelijkheden tussen de verschillende actoren en wanneer welke persoon of welk bedrijf een boete kan verwachten. Onder andere de volgende vragen rijzen:
- i Wanneer wordt de kapitein beboet en wanneer de eigenaar? Door het woord 'of' blijkt dat een keuze wordt gemaakt, maar hoe wordt de keuze gemaakt?
  - ii Wat geldt als de kapitein tevens de eigenaar is, of juist niet?
  - iii Kunnen boetes worden opgelegd aan meerdere overtreders? Door het woord 'of' in art. 3 sub b en c, lijkt dit niet geval, maar voor de pelagische vissersvaartuigen zou dan wel de eigenaar (sub d) én de kapitein (sub c onder 1<sup>o</sup>) kunnen worden beboet. Klopt dit, en is dit onderscheid ten opzichte van andere vissersvaartuigen gerechtvaardigd, terwijl de boetes in deze categorieën sowieso aanzienlijk hoger liggen?
  - iv Het onderscheid van 50 werknemers bij ondernemingen komt, voor de visserij, arbitrair over, waarop is dit gebaseerd?
  - v Wat zijn voorbeelden van visserijregels waarbij de normadressaat geen kapitein en/of eigenaar is? Op welke wijze passen dit 'soort' overtredingen in de categorisering?

Bij besluit zal duidelijk moeten zijn 'wie' kan worden beboet als sprake is van meerdere normadressaten en daartussen een keuze moet worden gemaakt. Er zijn bijvoorbeeld visserijregels die aan zowel kapitein als eigenaar zijn gericht, terwijl volgens het besluit in beginsel (met name in de demersale visserij) aan één van de

---

<sup>2</sup> Ook het brutotonnage is een bepalende factor, zoals meegenomen in het besluit, maar loopt doorgaans gelijk met de lengteindeling. Bij deze opsomming is het brutotonnage ten behoeve van de leesbaarheid achterwege gelaten.

twee een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Dit kan niet worden geregeld in een ministeriële regeling. Dit zal in het besluit moeten worden uitgewerkt en dat is nu nog onvoldoende het geval. Verwezen zij naar het advies van de Raad van State over het wetsvoorstel bestuurlijke boete visserijwet 1963.<sup>3</sup> Evenals regels over de *hoogte* van de boetes, zal ook bij besluit (en niet bij regeling) moeten worden bepaald *aan wie* de boete wordt opgelegd.


- 9 Wat betreft de categorisering van soorten **overtredingen** hebben de belangenorganisaties de volgende opmerkingen:
- I Wat is het verschil tussen sub a en sub b? Een overtreding is wel of géén ernstige inbreuk. Als een overtreding op grond van de omstandigheden van het geval niet als een ernstige inbreuk kwalificeert (sub b), dan *is* het daarmee ook geen ernstige inbreuk in de zin van het GVB (sub a).
  - II Waarom is waar het betreft ernstige inbreuken niet in verdergaande mate gedifferentieerd in lijn met het GVB? Voor ernstige inbreuken met vier en vijf punten wordt ingevolge het besluit dezelfde boete opgelegd. Aan ernstige inbreuken met zes of zeven punten wordt ook dezelfde boete opgelegd. Vanuit het GVB wordt juist een onderscheid gezien in aard, omvang en ernstig van de verschillende overtredingen en worden daarom verschillende punten toegekend. Waarom geldt dat niet voor de bestuurlijke boete?
  - III Wat is bedoeld met “en zijnde een ernstige inbreuken waarop het puntensysteem, bedoeld in artikel 92 controleverordening niet van toepassing is”, welke soort overtredingen wordt daarmee bedoeld, en waarom vallen deze overtredingen in categorie sub e?

Deze punten dienen te worden verduidelijkt in het besluit, althans aan de indeling zal op deze punten een deugdelijke redenering ten grondslag moeten liggen.

- 10 In aanvulling op voorgaande punten vinden de belangenorganisaties het volgende belangrijk te benadrukken. Het vissen met te kleine maaswijdten door krimp is qua aard en omvang een andere overtreding dan het vissen met binnenzakken. Voor de sector is onbegrijpelijk dat daarvoor hetzelfde aantal punten wordt toegekend ingevolge het GVB. Het varen met binnenzakken is een veel zwaarder vergrijp. Vanuit het ministerie is erkend dat dit het geval is, maar duidelijk is dat het Nederland niet vrijstaat tussen deze overtredingen onderscheid te maken waar het betreft het aantal toe te kennen punten. Voor de bestuurlijke boete geldt daarentegen dat Nederland wel dit onderscheid kan maken en daaraan dus een verschillend boetebedrag kan toekennen. Sterker nog, de sector vindt dat dit onderscheid zou *moeten* worden gemaakt, omdat het geen gelijkwaardige overtredingen zijn.

---

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 2021–2022, 35 998, nr. 4.

- 
- 11 Met het oog op voornoemde advies van de Raad van State vragen belangenorganisaties zich verder af of het in een ministeriële regeling bepalen welke overtredingen in welke categorie vallen (lid 2) is toegestaan. Ten aanzien van het door de minister toevoegen van een overtreding in categorie sub c aan een ‘zwaardere’ categorie sub d t/m f (lid 3), geldt volgens de belangenorganisaties in ieder geval dat dit niet mogelijk is bij ministeriële regeling. Als het ministerie bepaalde overtredingen in een zwaardere categorie wil classificeren, dan zal dit in het besluit zelf duidelijk moeten worden geregeld.
  - 12 Tot slot zij vermeld dat de belangenorganisaties het verstandig vinden de beleidsregels over ernstige inbreuken op te nemen in een ministeriële regeling. Mede met het oog op de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 2 maart 2021 bevelen de belangenorganisaties aan dan meteen de gelegenheid te nemen om te bezien op welke punten de beleidsregel aanpassing of verduidelijking behoeft.<sup>4</sup>

## (II) BOETEBEDRAGEN


- 13 De belangenorganisaties zijn zich er terdege van bewust dat voor effectieve handhaving de boetes een voldoende financiële prikkel moeten zijn om herhaling te voorkomen. De belangenorganisaties vinden dan ook dat zwaardere overtreding (naar aard en omvang) met een hogere boete moeten worden bestraft. Wel is het zo dat de boete ook passend moet zijn, en dus niet buitensporig. Verder moet rekening worden gehouden met de draagkracht van de betrokkenen.
- 14 De voorgestelde boetestafel houdt onvoldoende rekening met de omstandigheden in de visserij. Daarbij is van belang dat kapitein en eigenaar in de demersale visserij natuurlijke personen zijn, maatschapsleden. Voor hen geldt zeker dat de voorgestelde boetebedragen te hoog zijn.
- 15 Een voorbeeld: In de visserij gelden allerlei logboekverplichtingen. Dit gaat wel eens mis. Voor een logboekfout worden bijvoorbeeld drie punten toegekend op grond van het GVB en daarvoor wordt - meteen bij de *eerste* overtreding - € 3.000 (boetebedrag 6) opgelegd. Er is geen voorafgaande (schriftelijke) waarschuwing (ondanks dat belangenorganisaties daarvoor hebben gepleit). Bij een opvolgende logboekfout in vijf jaar bedraagt de boete zelfs € 6.000.
- 16 Boetebedrag 11: boetebedrag 11 waar het betreft 10% omzet moet nader worden ingevuld en gedifferentieerd, want op de wijze zoals nu vermeld in art. 2 lid 1 sub k kan dit buitensporig uitvallen. De jaaromzet van de eigenaar van een pelagisch vissersvaartuig kan zeer aanzienlijk zijn. Dit betekent dat 10% daarvan het bedrag van € 10.000 zal overstijgen. Dan wordt dus 10% van de jaaromzet genomen. Dit bedrag zal alleen vele malen hoger zijn. Weliswaar is het bedrag gemaximeerd op

---

<sup>4</sup> ECLI:NL:RBMNE:2021:831.



- de bij die overtreding passende maximale strafrechtelijke boete, maar dat betekent nog steeds dat het kan gaan om boetes van bijvoorbeeld € 22.500 (vierde categorie) of zelfs € 90.000 (vijfde categorie). Dit soort buitensporige boetes zijn absoluut niet passend. Onduidelijk is wat de bedoeling hiervan is.
- 17 Herhaling: Voor herhaling van een overtreding binnen vijf jaar geldt in brede zin dat de 'verdubbeling' tot een maximum van zeven buitenproportioneel is (art. 6 lid 2). Uiteraard zal bij herhaling harder moeten worden opgetreden, maar bij bepaalde overtredingen (als een logboekfout) is het oplopen van de teller op deze wijze onbehoorlijk. De belangenorganisaties stellen voor dat bij het begaan van eenzelfde overtreding het boetebedrag met 25% wordt verhoogd. De sector kennende 'raakt' dit de betrokken vissers en visserijonderneming écht wel. De effectiviteit van handhaving wordt daarmee niet ondermijnd. Bovendien is de termijn van vijf jaar te lang. Vanuit het GVB, waarbij alle punten worden geschrapt als drie jaar lang geen ernstige inbreuk is gepleegd, is het logischer aan te sluiten bij een termijn van drie jaar.
  - 18 De bedragen in de boetestafel zijn dus te hoog. Dit systeem loopt uit de pas met andere boetesystemen in Nederland. Ook een lagere boete zal voldoende effectief werken. Voor de belangenorganisaties is niet duidelijk waarop de boetebedragen zijn gebaseerd; waarom is gekozen voor deze hoogte en op basis van welke gegevens worden de voorgestelde bedragen als passend beschouwd?
  - 19 Daaraan zij toegevoegd dat ook moeten worden gekeken naar wat andere landen doen. De introductie van de bestuurlijke boete vindt mede op aangeven van de Europese Unie plaats met het oog op naleving van het GVB. Daarbij is van belang dat het wenselijk is dat Nederland enigszins in de pas loopt met boetesystemen in andere landen, zoals Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Noorwegen. Volgens de belangenorganisaties zijn de boetes in die landen doorgaans lager. Bovendien geldt in een aantal van die landen dat wordt beboet op basis van de waarde van de vangst die niet zou moeten zijn gevangen. Dat zou qua categorisering van boetebedragen meer proportioneel zijn, en dus ook meer in lijn zijn met andere landen. Onduidelijk is waarom, in ieder geval voor een aantal specifieke overtredingen (zoals vissen van verboden vissoort, in een gesloten gebied, bij onjuiste schatting van aanlanding) niet is gekozen voor deze benadering die is gebaseerd op het genoten economisch voordeel.
  - 20 De belangenorganisaties willen daarbij in het bijzonder nog de garnalenvissers onder de aandacht brengen. Dit is een specifieke vorm van visserij. Garnalen zijn een ongequoteerde soort, maar op de garnalenvissers rusten wel bepaalde verplichtingen. Nu is de praktijk dat garnalenvissers veelal geen weegschaal aan boord hebben. Bovendien is de verwachting dat zij in de toekomst aan nog meer regels zullen moeten voldoen en dat ook voor hen in toenemende mate gesloten



gebieden worden gelden. Hen moet de tijd worden gegund zich aan te passen op nieuwe regels. Dat kan bijvoorbeeld door in de gefaseerde invoering van de bestuurlijke boete, hen niet meteen mee te nemen of op hen in ieder geval eerst een waarschuwingsfase toe te passen.

### **(III) GVB**

- 21 Hiervoor is al aan de orde gesteld dat onduidelijk is waarom bij de differentiatie van soorten overtredingen en daaraan gekoppelde boetebedragen in een aantal opzichten wordt afgeweken van het puntensysteem ingevolge het GVB.
- 22 Verder is voorgesteld door de belangenorganisaties dat in art. 6 lid 2 ten aanzien van herhaalde overtredingen wordt aangesloten bij het GVB en een termijn van drie jaar wordt gehanteerd.
- 23 Met het oog op het GVB en het beginsel dat iemand niet tweemaal voor dezelfde overtreding mag worden gestraft, hebben de belangenorganisaties een zeer belangrijke vraag. Hoe wordt omgegaan met overtredingen die zijn begaan in buitenlandse wateren? De situatie is nu zo dat door de buitenlandse autoriteiten aldaar een boete wordt opgelegd (strafrechtelijk of administratief) en dat deze autoriteiten de constatering van de overtreding doorsturen aan Nederland, de vlaggenstaat, zodat Nederland punten kan toekennen aan de schipper en op de visvergunning. De belangenorganisaties gaan ervan uit dat Nederland in dit soort gevallen, waarbij het dus gaat om de overtreding van één en dezelfde visserijregel ingevolge het GVB, niet ook nog een bestuurlijke boete oplegt voor die overtreding in buitenlandse wateren. Dit wordt echter niet duidelijk uit het besluit. De belangenorganisaties ontvangen graag opheldering over de territoriale afbakening van de bevoegdheden tot oplegging van een bestuurlijke boete voor overtredingen van het GVB begaan in buitenlandse wateren.

### **(IV) AANDACHTSPUNTEN HANDHAVINGSPRAKTIJK**

- 24 De belangenorganisaties brengen graag nogmaals onder de aandacht dat een duidelijke afstemming zal moeten plaatsvinden tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke afdoening. Ook zijn belangenorganisaties van mening dat, zeker bij de lichtere overtredingen zoals logboekfouten, eerst een (schriftelijke) waarschuwing moet worden gegeven. De overtreder moet de kans krijgen het gedrag te herstellen of verbeteren. De belangenorganisaties zijn ervan overtuigd dat dit ook zal bijdragen aan een betere naleving in de visserijsector. Een waarschuwing kan zeer effectief zijn. De belangenorganisaties hopen dan ook dat dit wordt meegenomen in het handhavingsbeleid, zoals dat bijvoorbeeld ook het geval is bij handhaving van de Warenwet.
- 25 Voorts is de sector opgevallen dat de NVWA vaak vanuit een administratieve controle (lees: een Excelbestand) die maanden na de vermeende overtreding

plaatsvindt, overgaat tot oplegging van een sanctie. Dit is heel vervelend. De visser wordt dan weliswaar gehoord, maar weet begrijpelijkerwijs niet meer wat er tijdens een visreis een half jaar daarvoor is gebeurd bijvoorbeeld bij de opgave van een aantal kilo's vangst van een bepaalde soort in een logboek. Daardoor is het niet goed mogelijk zich te verweren. De belangenorganisaties hopen dat hier aandacht voor is en dat bij de oplegging van een bestuurlijke boete tijdiger en zorgvuldiger wordt gekeken naar wat er aan de hand is. Anders gezegd: ook de uitvoeringsorganisaties moeten zover zijn dat bestuurlijke boetes in de visserij op een zorgvuldige manier kunnen worden opgelegd.

- 26 Gelet op het voorgaande juichen de belangenorganisaties een fasering van de invoering van de bestuurlijke boete dan ook toe. Bij een gefaseerde invoering is cruciaal dat eerdere fases ook worden geëvalueerd. De belangenorganisaties spreken graag met het ministerie over de wijze van fasering (qua soorten overtredingen en qua timeline) en zou daarbij vaste evaluatiemomenten willen inplannen.

#### **SLOTOPMERKING**

- 27 De belangenorganisaties verzoeken het ministerie het besluit op voornoemde punten aan te passen en te verduidelijken. Herhaald zij dat zij graag bereid zijn om het ministerie van informatie te voorzien en mee te denken over de wijze waarop het doel van adequate en effectieve handhaving in de visserijsector kan worden gerealiseerd.

Met vriendelijke groet,



K. Boele

Wybenga | advocaten