

## **Voorstel van wet, houdende wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete**

### **VOORSTEL VAN WET**

(24 juni 2019)

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

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om in de Visserijwet 1963 de bevoegdheid te creëren tot het opleggen van een bestuurlijke boete;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

#### **Artikel I**

De Visserijwet 1963 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 17, derde lid, komt te luiden:

3. Voor de geldigheid van een schriftelijke toestemming als bedoeld in het eerste lid, is vereist dat deze in duidelijk leesbaar en niet uit te wissen schrift ten minste vermeldt: de naam, de voorletters en de woonplaats van de rechthebbende op het visrecht en van de houder, de geboortedatum van de houder, de omschrijving van het water, de vissoort en de periode, waarvoor zij geldt en de dagtekening.

B

Na artikel 54b wordt een artikel ingevoegd, luidende:

#### **Artikel 54c**

1. Onze Minister kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van een overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2a, eerste en tweede lid, 2b, eerste lid, 2c, eerste lid, 3, 3a, 4, eerste, tweede, derde en vijfde lid, 5, eerste lid, 7, eerste lid, 9, eerste, derde, vierde en zevende lid, 16, 17, eerste lid, 21, eerste lid, 27, 32, eerste lid, 35, 55, eerste lid, 61, dan wel de overtreding van de voorschriften, bedoeld in de artikelen 22, tweede, derde en vijfde lid, 29, tweede lid, en 33, tiende lid, dan wel de overtreding van de voorschriften die verbonden zijn aan de op grond van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2c, derde lid, 7, tweede lid, 17, eerste lid, en 21, tweede lid, verleende ontheffing, schriftelijke toestemming of de overeenkomst van huur en verhuur van visrecht.

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen kan worden opgelegd, waarbij afhankelijk van de mate van

verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het daarmee behaalde voordeel wordt onderscheiden in een lage en een hoge categorie te betalen bestuurlijke boete. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze, waarop de boetehoogte wordt bepaald.

3. De op grond van het tweede lid te bepalen bestuurlijke boete bedraagt per overtreding ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

4. De overtreding hoeft niet aan de officier van justitie te worden voorgelegd, indien het bedrag van de daarvoor overeenkomstig de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid, op te leggen boete is bepaald in de lage categorie te betalen bestuurlijke boete.

5. Indien ter zake van een overtreding aan de overtreder een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel een mededeling als bedoeld in artikel 5:50, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht is verzonden, heeft dit dezelfde rechtsgevolgen als een kennisgeving van niet verdere vervolging als bedoeld in artikel 246, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.

C

Artikel 56 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid wordt 'de artikelen 2b, 2c en 17' vervangen door 'de artikelen 2b, eerste lid, 2c en 17, eerste lid' en vervalt 'vergunningen,'.

2. In het tweede lid wordt 'de artikelen 22, eerste lid, 27 en 32, eerste lid' vervangen door 'de artikelen 27, 32, eerste lid, en 35'.

D

In artikel 59 wordt 'ambtenaren van de rijksbelastingdienst' vervangen door 'ambtenaren van de Belastingdienst' en wordt 'de artikelen 55, tweede lid, 56 en 61, derde lid' vervangen door 'de artikelen 55, derde lid, 56 en 61, derde lid'.

## **Artikel II**

Bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

In artikel 7 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Visserijwet 1963: artikel 54c.

B

In artikel 11 wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

Visserijwet 1963: artikel 54c.

## **Artikel III**

Artikel 1a van de Wet op de economische delicten wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste onderdeel wordt ‘‘de Visserijwet 1963, de artikelen 3a, voor zover de overtreding van die voorschriften in de EU-verordening ter uitvoering waarvan zij strekken als ernstige inbreuk wordt aangemerkt, 5, 7, voor zover wordt gevist anders dan met de hengel of de peur, en 21, voor zover wordt gevist anders dan met de hengel of de peur, dan wel overtreding van voorschriften verbonden aan op grond van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7 en 21 van de Visserijwet 1963 verleende schriftelijke toestemmingen en huurovereenkomsten;’ vervangen door ‘de Visserijwet 1963, de artikelen 3a, voor zover de overtreding van die voorschriften in de EU-verordening ter uitvoering waarvan zij strekken als ernstige inbreuk wordt aangemerkt, 5, eerste lid, 7, eerste lid, voor zover wordt gevist anders dan met de hengel of de peur, en 21, eerste lid, voor zover wordt gevist anders dan met de hengel of de peur, dan wel overtreding van voorschriften verbonden aan op grond van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7, tweede lid, en 21, tweede lid, van de Visserijwet 1963 verleende schriftelijke toestemmingen en huurovereenkomsten;’.

2. In het derde onderdeel wordt ‘de Visserijwet 1963, de artikelen 2a, 3 en 3a, voor zover de overtreding van die voorschriften in de EU- verordening ter uitvoering waarvan zij strekken niet als ernstige inbreuk wordt aangemerkt, 4, 7, voor zover wordt gevist met meer dan twee hengels of de peur, 9, 16 en 21, voor zover wordt gevist met de hengel of de peur, dan wel overtreding van voorschriften, verbonden aan op grond van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7 en 21 van de Visserijwet 1963 verleende schriftelijke toestemmingen en huurovereenkomsten;’ vervangen door ‘de Visserijwet 1963, de artikelen 2a, eerste en tweede lid, 3 en 3a, voor zover de overtreding van die voorschriften in de EU- verordening ter uitvoering waarvan zij strekken niet als ernstige inbreuk wordt aangemerkt, 4, eerste, tweede, derde en vijfde lid, 7, eerste lid, voor zover wordt gevist met meer dan twee hengels of de peur, 9, eerste, derde, vierde en zevende lid, 16 en 21, eerste lid, voor zover wordt gevist met de hengel of de peur, dan wel overtreding van voorschriften, verbonden aan op grond van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 7, tweede lid, en 21, tweede lid, van de Visserijwet 1963 verleende schriftelijke toestemmingen en huurovereenkomsten;’.

#### **Artikel IV**

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

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven te

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,



## **MEMORIE VAN TOELICHTING**

### **I. ALGEMEEN**

#### **1. Aanleiding en doel**

Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe in de Visserijwet 1963 de bevoegdheid te creëren voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij een overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens die wet (hierna: de visserijregelgeving). Door de introductie van een bestuurlijke boete wordt de handhaving van de visserijregelgeving versterkt, omdat er slagvaardiger en adequater op een overtreding kan worden gereageerd. Effectieve handhaving is van belang om de naleving van de visserijregeling te bevorderen. Het uiteindelijke doel van de introductie van de bestuurlijke boete is het verhogen van de naleving van de visserijregelgeving.

Zoals verwoord in het nader rapport bestuurlijke boetestelsels naar aanleiding van het advies van de Raad van State over de verhouding tussen het punitieve bestuursrecht en het strafrecht, heeft de bestuurlijke boete als handhavingsinstrument een zelfstandig bestaansrecht in ons handhavingsbestel en voorziet het in een behoefte bij de handhaving van het ordeningsrecht, waartoe ook de visserijregelgeving kan worden gerekend. De bestuurlijke boete kan voorzien in de behoefte van een bestuursorgaan om lik-op-stuk beleid te voeren, omdat een overtreder door het opleggen van de boete op betrekkelijk korte termijn met de gevolgen van diens handelen wordt geconfronteerd.

Daarbij komt dat de bestuurlijke boete uitermate geschikt is voor de bestraffing van betrekkelijk lichte, eenvoudig vast te stellen overtredingen van de visserijregelgeving. Hierbij kan onder meer gedacht worden aan een geringe overschrijding van de minimum maaswijdte of aan een overtreding van administratieve voorschriften. Met overtredingen van de visserijregelgeving kan aanzienlijk financieel gewin worden behaald. Gelet op de geringe normatieve lading van het merendeel van de voorschriften uit de visserijregelgeving, kan dit leiden tot calculerend gedrag. Het is daarom van belang dat er een effectief handhavingsinstrumentarium voorhanden is om de naleving van de visserijregelgeving te bevorderen. Een ander voordeel van de introductie van de bestuurlijke boete is dat de strafrechtelijke keten wordt ontlast, omdat een deel van de overtredingen niet meer strafrechtelijk hoeft te worden bestraft.

Voorts is van belang te vermelden dat op grond van artikel 3, eerste lid, onderdeel d, VWEU, de Europese Unie exclusief bevoegd is op het gebied van de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Het gemeenschappelijk visserijbeleid heeft onder meer tot doel vanuit biologisch, economisch en milieuoogpunt te zorgen voor een duurzame exploitatie van de visbestanden. Om deze reden wordt de visserij in met name de kustwateren en de zee nagenoeg uitsluitend door Europese regelgeving gereguleerd. Dientengevolge betreft de handhaving van visserijregelgeving voornamelijk handhaving van Europese regelgeving.

Tegen deze achtergrond vormen de ontwikkelingen op Europees niveau aanleiding tot invoering van een bestuurlijke boete voor de handhaving van de visserijregelgeving. Zo heeft de Europese Commissie op 30 mei 2018 haar voorstel tot wijziging van de zogenoemde controleverordening gepresenteerd, waarin wordt voorgeschreven dat overtredingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid bestuurlijk gesanctioneerd moeten kunnen worden. In het voorstel wordt toegelicht dat deze maatregel wordt voorgesteld om het sanctiesysteem meer afschrikkend en doeltreffend te maken in alle lidstaten en daarmee een gelijk speelveld te waarborgen. De Commissie heeft Nederland in overweging gegeven om een bestuurlijke boete in te voeren voor bepaalde overtredingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid voor een meer afschrikkend sanctiestelsel. De duur van een strafrechtelijke procedure zou in de optiek van de Commissie de effectiviteit van de handhaving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid verminderen.

In deze memorie van toelichting wordt in paragraaf 2 uiteengezet welke sancties momenteel kunnen worden opgelegd bij een overtreding van de visserijregelgeving. Vervolgens wordt in paragraaf 3 aangegeven waarom de bestuurlijke boete in de visserij het aangewezen middel is om de naleving van de visserijregelgeving te bevorderen. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de verhouding tussen het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium in een duaal stelsel. Verder wordt in paragraaf 5 uiteengezet wat de gevolgen van dit wetsvoorstel zijn voor de regeldruk. In paragraaf 6 wordt ingegaan op de uitvoering van het wetsvoorstel. Tot slot wordt in deel II van deze memorie van toelichting een artikelsgewijze toelichting op de voorgestelde artikelen gegeven.

## **2. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties**

Om de naleving van de visserijregelgeving te bevorderen, is in de Visserijwet 1963 en de Wet op de economische delicten voorzien in zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke handhaving. Daarnaast worden op grond van de controleverordening voor de visserij bij bepaalde categorieën ernstige inbreuken op het gemeenschappelijk visserijbeleid punten in het kader van het puntensysteem toegekend (artikel 92 van de controleverordening voor de visserij en bijlage XXX van de uitvoeringsverordening van de controleverordening). Op basis van dit systeem krijgt de houder van een visvergunning een bepaald aantal punten voor bepaalde ernstige inbreuken. Indien binnen drie jaar de in de uitvoeringsverordening controleverordening vastgestelde drempels worden overschreden, wordt de visvergunning automatisch voor een oplopende periode van tenminste twee maanden geschorst en uiteindelijk ingetrokken. Voor kapiteins geldt een vergelijkbaar regime.

Alvorens in te gaan op het bestuursrechtelijk en strafrechtelijk handhavingsinstrumentarium, wordt voor de volledigheid opgemerkt dat de instanties die belast zijn met de uitvoering en handhaving van de visserijregelgeving - de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) - bij een geconstateerde overtreding van een voorschrift een (schriftelijke) waarschuwing kunnen geven.

### *2.1 Strafrecht*

De strafbaarstelling van een overtreding van de visserijregelgeving is zowel geregeld in de Visserijwet 1963 als in de Wet op de economische delicten. In artikel 56 van de Visserijwet 1963 is bepaald met welke straffen overtreding van de aldaar genoemde artikelen wordt bedreigd. Overtreding van de in artikel 56, eerste lid, genoemde voorschriften, wordt bestraft met een hechtenis van ten hoogste drie maanden of geldboete van de tweede categorie. Overtreding van de in artikel 56, tweede lid, genoemde voorschriften wordt bestraft met een hechtenis van ten hoogste een week of een geldboete van de eerste categorie.

In artikel 1a van de Wet op de economische delicten zijn overtredingen van voorschriften uit de Visserijwet 1963 als economisch delict aangemerkt. Een deel van de voorschriften uit de Visserijwet 1963 zijn in het eerste onderdeel van artikel 1a opgenomen en de overige bepalingen in het derde onderdeel van datzelfde artikel. Op deze onderdelen zijn verschillende sanctieregimes van toepassing. Op de overtredingen van de Visserijwet 1963 die zijn opgenomen in artikel 1a, onder 1<sup>o</sup>, van de Wet op de economische delicten, is het zwaarste sanctieregime van de Wet op de economische delicten van toepassing. Ingeval van opzet zijn deze gedragingen als misdrijf strafbaar gesteld en kan een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, een taakstraf of een boete van de vijfde categorie worden opgelegd (artikel 6, eerste lid, onder 1, van de Wet op de economische delicten). In de overige gevallen kan een overtreding worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste een jaar, een taakstraf of een geldboete van de vierde categorie (artikel 6, eerste lid, onder 4, van de Wet op de economische delicten).

Overtredingen van de Visserijwet 1963 die zijn opgenomen in artikel 1a, onder 3<sup>o</sup>, van de Wet op de economische delicten, kunnen worden bestraft met een hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie (artikel 6, eerste lid, onder 5, van de Wet op economische delicten). Afhankelijk van de waarde van de goederen waarmee het economisch delict is begaan of die door middel van het economisch delict zijn verkregen, kan een geldboete worden opgelegd van de naast hogere categorie (artikel 6, eerste lid, van de Wet op de economische delicten). Verder kunnen op grond van artikel 6, tweede lid, van de Wet op de economische delicten bijkomende straffen worden opgelegd, zoals stillegging van de onderneming van de veroordeelde en de verbeurdverklaring van voorwerpen.

## *2.2 Bestuursrecht*

Bij een overtreding van de visserijregelgeving kan op grond van artikel 54b van de Visserijwet 1963 (in samenhang met artikel 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)) een tweetal herstelsancties worden opgelegd, namelijk de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Een last onder bestuursdwang is een aan de overtreder opgelegde last tot herstel van de overtreding die door het bestuursorgaan kan worden opgelegd. Bij een last onder dwangsom verbeurt de overtreder een dwangsom per tijdseenheid waarin de overtreding niet wordt beëindigd.

Verder behoort tot het bestuursrechtelijke instrumentarium het schorsen of intrekken van een begunstigende beschikking. Een voorbeeld van een dergelijke beschikking is een vergunning om (een specifieke tak van) de visserij uit te mogen oefenen. Zo is het

ingevolge artikel 6 van de controleverordening voor de beroepsmatige visserij vereist om te beschikken over een visvergunning om de visserij op zee uit te oefenen, en is krachtens de Visserijwet 1963 een aantal vergunningen geïntroduceerd voor de kust- en binnenvisserij. De begunstigende beschikking kan bij een overtreding van de visserijregelgeving worden geschorst of ingetrokken, voor zover in deze mogelijkheid in de regelgeving is voorzien.

### **3. Introductie bestuurlijke boete**

Voorgesteld wordt om aan het bestaande handhavingsinstrumentarium de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete toe te voegen. In deze paragraaf wordt uiteengezet dat de bestuurlijke boete een aanvulling op en een versterking van het bestaande handhavingsinstrumentarium vormt. Allereerst wordt toegelicht op welke wijze de bestuurlijke boete de naleving van de visserijregelgeving kan bevorderen. Vervolgens wordt ingegaan op de noodzaak om een bestuurlijke boete in te voeren vanuit Europees perspectief.

#### *3.1 Bestuursrechtelijke punitieve sanctie*

In paragraaf 2 is toegelicht dat de visserijregelgeving momenteel zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Een geldboete kan echter alleen in het strafrecht worden opgelegd. Voorgesteld wordt om ook de mogelijkheid te creëren tot het opleggen van een bestuursrechtelijke boete om de handhaving te versterken.

Het kabinet heeft in het nader rapport bestuurlijke boetestelsels uiteengezet dat de keuze voor een bepaald sanctiestelsel aan de hand van alle relevante, reeds bekende (contra)indicatoren en criteria uit de verschillende kabinetsnota's moet worden beoordeeld en dragend onderbouwd. Voor de keuze tussen de sanctiestelsels is van belang welk handhavingsinstrument het meest effectief is voor de bevordering van de naleving. In deze paragraaf wordt mede aan de hand van de relevante indicatoren en criteria uit de verschillende kabinetsnota's toegelicht op welke wijze het instrument van de bestuurlijke boete kan bijdragen aan effectieve handhaving en uiteindelijk naleving van de visserijregelgeving.

Allereerst is van belang om stil te staan bij de aard van de regelgeving, waarvan wordt voorgesteld om de mogelijkheid te creëren om overtreding daarvan te bestraffen met een bestuurlijke boete. De visserijregelgeving behoort tot het zogenoemde ordeningsrecht. Zoals is aangegeven in het nader rapport bestuurlijke boetestelsels, omvat het ordeningsrecht wetgeving die randvoorwaarden aan het maatschappelijk verkeer stelt en wetgeving waarmee inkomen en vermogen worden belast, verdeeld en herverdeeld. Dit type regelgeving bevat veel voorschriften zonder een grote normatieve lading en met overtreding daarvan kan aanzienlijk financieel gewin worden behaald. Deze omschrijving kenmerkt ook de visserijregelgeving en onderstreept het belang van doeltreffende, evenredige en afschrikkende handhaving.

De bestuurlijke boete is in steeds meer ordeningswetgeving geïntroduceerd en heeft zich, zoals de Afdeling advisering van de Raad van State in haar advies inzake sanctiestelsels heeft overwogen, bewezen als een efficiënt handhavingsinstrument dat



een bijdrage heeft geleverd aan de punitieve handhaving van het ordeningsrecht. In het nader rapport bestuurlijke boetestelsel is door het kabinet geconstateerd dat er een duidelijke behoefte bestaat aan een lik-op-stuk-afdoeningsmogelijkheid in handen van het bestuur om het ordeningsrecht effectief te kunnen handhaven.

Hoewel het criterium "open of besloten context" niet langer het uitgangspunt vormt om te besluiten of bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving is aangewezen, is het nog wel een criterium dat wordt meegenomen in de beoordeling welk sanctiestelsel in een concreet geval het meest passend is. Dat sprake is van een zogenoemde besloten context, wordt gezien als een indicatie om een voorschrift bestuurlijk te handhaven. In de visserij is vaak sprake van een besloten context, waarbij een gespecialiseerde instantie – de NVWA of de RVO.nl – belast is met de uitvoering van de visserijregelgeving en daarbij te maken heeft met een afgebakende doelgroep die bestaat uit vissers. De NVWA en de RVO.nl hebben onderling overleg over de uitvoering en handhaving van de visserijregelgeving. In een dergelijke besloten context kan de bestuurlijke boete andere (bestuursrechtelijke) handhavingsinstrumenten kracht bijzetten en daarmee de naleving bevorderen.

Een instantie kan verder een integraal handhavingsbeleid voeren, wanneer het bevoegd is om bij een overtreding zowel een herstelsancties als een punitieve sanctie op te leggen. Momenteel kan alleen een boete worden opgelegd in het kader van een strafrechtelijke procedure. In die procedure besluit het Openbaar Ministerie of wordt overgegaan tot handhaving en kan een rechter (behoudens de strafbeschikking) een sanctie opleggen. Door de introductie van de bestuurlijke boete wordt de (punitieve) armslag van de instantie verruimd. Doordat een instantie de integrale verantwoordelijkheid voor de handhaving draagt, kunnen de punitieve sanctie (de bestuurlijke boete) en de herstelsanctie op elkaar worden afgestemd.

Wanneer een instantie de bevoegdheid krijgt om een bestuurlijke boete op te leggen, hoeft ook niet langer in alle gevallen een beroep gedaan te worden op de capaciteit bij het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht. Dit is bijvoorbeeld wel het geval als ingrijpende opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen moeten worden ingezet, of wanneer in beroep wordt gegaan tegen een boetebesluit (zie paragraaf 5 over de verhouding tussen het bestuursrecht en strafrecht). Deze verschuiving van zaken heeft tot gevolg dat er bij het Openbaar Ministerie en de rechterlijke macht meer capaciteit kan worden ingezet op overtredingen van de visserijregelgeving, waarbij sprake is van verzwarende omstandigheden. Op die manier kan de slagkracht van de punitieve handhaving van de visserijregelgeving worden vergroot.

Tot slot is het wenselijk om het handhavingsinstrumentarium aan te vullen met een instrument met "lik-op-stuk-karakter", waardoor snel en adequaat op een overtreding kan worden gereageerd. Enige jaren geleden is de Visserijwet 1963 gewijzigd om de strafmaat te verhogen en daarmee de handhaving te versterken om met name illegale visserij tegen te gaan. De strafbaarstelling van een aantal kernbepalingen die betrekking hebben op de binnenvisserij, alsmede het vissen zonder toestemming in de kustwateren, zijn met deze wijziging vanuit de Visserijwet 1963 overgeheveld naar de Wet op de economische delicten. Sindsdien kunnen deze overtredingen zwaarder worden gesanctioneerd. Door de duur van een strafrechtelijke procedure is dit instrument echter onvoldoende geschikt om "lik-op-stuk-beleid" te voeren. Een bestuurlijke boete heeft wel een zogenoemd "lik-op-stuk-karakter", allereerst omdat

het instellen van bezwaar en beroep geen schorsende werking heeft. Daarnaast is de periode tussen de begane overtreding en de oplegging van een bestuurlijke boete in de regel korter dan bij de oplegging van een strafrechtelijke sanctie. Daardoor wordt de overtreder op betrekkelijk korte termijn met de gevolgen van diens handelen geconfronteerd. Dit wetsvoorstel strekt ertoe om het huidige handhavingsinstrumentarium aan te vullen met een punitief instrument in handen van het bestuur met een "lik-op-stuk-karakter", teneinde effectieve handhaving en daardoor betere naleving te bewerkstelligen.

### *3.2 Gemeenschappelijk visserijbeleid van de Europese Unie*

Zoals in paragraaf 1 al kort is aangestipt, is ingevolge artikel 3, eerste lid, onderdeel d, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid een exclusieve bevoegdheid van de Europese Unie, en dat betekent dat regels op dit terrein uitsluitend worden gesteld op Europees niveau. Het vaststellen van visserijregelgeving die geen betrekking heeft op de instandhouding van de biologische rijkdommen van de zee in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid, is een zogenoemde gedeelde bevoegdheid. Tegen deze achtergrond wordt de visserij in met name de kustwateren en de zee nagenoeg uitsluitend door Europese regelgeving gereguleerd en daarmee heeft dit voorstel dus ook betrekking op de handhaving en naleving van Europese visserijregelgeving. Ter illustratie: op het terrein van het gemeenschappelijk visserijbeleid zijn er momenteel 176 verordeningen en 59 uitvoeringsverordeningen van kracht.

De Europese controleverordening voor de visserij bevat een systeem voor de controle op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De lidstaten zijn ingevolge artikel 89, eerste lid, van deze verordening verplicht om erop toe te zien dat systematisch passende maatregelen worden genomen tegen personen die worden verdacht van schending van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Verder dienen ingevolge artikel 90, tweede en vijfde lid, van de controleverordening voor de visserij overtredingen die zijn aangemerkt als een ernstige inbreuk op het gemeenschappelijk visserijbeleid te worden gestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties.

In 2013 en 2014 heeft de Europese Commissie een viertal auditmissies uitgevoerd naar de implementatie van de controle op het gemeenschappelijk visserijbeleid. De Europese Commissie heeft naar aanleiding van deze auditmissies in overweging gegeven om een bestuurlijke boete in te voeren voor bepaalde overtredingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid voor een meer afschrikkend sanctiestelsel. De duur van een strafrechtelijke procedure zou namelijk de effectiviteit van de handhaving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid verminderen. Een bestuurlijke boete is een geschikt middel om "lik-op-stuk-beleid" te voeren. De invoering van de bestuurlijke boete om een voldoende doeltreffend, evenredig en afschrikkend sanctiestelsel te waarborgen ligt in de rede gelet op het beginsel van Unietrouw (artikel 4 van het Verdrag betreffende de Europese Unie).

De Europese Commissie heeft bovendien op 30 mei 2018 het in paragraaf 1 aangehaalde voorstel ingediend tot wijziging van de controleverordening voor de

visserij. In dit voorstel is in artikel 89bis opgenomen dat lidstaten erop moeten toezien dat een inbreuk op het gemeenschappelijk visserijbeleid kan worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende *bestuurlijke* sancties. In het voorstel wordt toegelicht dat deze maatregel wordt voorgesteld om een snellere, doeltreffendere en meer afschrikkende reactie op ernstige inbreuken op het visserijbeleid te waarborgen. In paragraaf 2.2 is uiteengezet dat in Nederland in het kader van bestuursrechtelijke handhaving momenteel is voorzien in verschillende herstelsancties. Er is echter nog geen bevoegdheid gecreëerd tot het opleggen van een (punitieve) bestuurlijke boete. Het bestraffen van een overtreding met enkel een herstelsanctie zal niet in alle gevallen voorzien in een doeltreffende, evenredige en afschrikkende bestuurlijke sanctie. Wanneer bijvoorbeeld wordt geconstateerd dat sprake is van illegale visserij, vormt het opleggen van een last onder bestuursdwang of dwangsom geen doeltreffende, evenredige en afschrikkende bestuurlijke sanctie. Overigens is het bij een dergelijke overtreding ook niet eenvoudig om vast te stellen welke schade aan de bestanden is toegedaan die moet worden hersteld. Ingeval de controleverordening voor de visserij overeenkomstig het voorstel wordt gewijzigd, is voor een volledig en effectief instrumentarium de introductie van een bestuurlijke boete onontbeerlijk.

#### **4. Duaal stelsel**

Voorgesteld wordt om voor overtredingen van de visserijregelgeving die strafrechtelijk kunnen worden vervolgd, tevens de mogelijkheid te creëren tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Dit heeft tot gevolg dat er een duaal stelsel ontstaat: bij de handhaving van overtreding van de visserijregelgeving staat zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke weg open. In beginsel wordt een overtreding afgedaan met een bestuurlijke boete, maar bij verzwarende omstandigheden kan ervoor worden gekozen om strafrechtelijke vervolging in te stellen.

Het ligt in de rede om een overtreding strafrechtelijk te sanctioneren indien (enkel) financiële sanctionering niet toereikend wordt geacht. Oplegging van een vrijheidsstraf of een bijkomende straf binnen het strafrecht kan dan noodzakelijk zijn om een evenredige straf op te kunnen leggen en de naleving optimaal te bevorderen. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het opleggen van een taakstraf, een voorwaardelijke straf, de voordeelsontneming of het stilleggen van een visserijonderneming. De strafrechtelijke procedure is verder aangewezen, indien ingrijpende opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen moeten worden ingezet voor het vaststellen van een overtreding. Ook de ernst van de overtreding en het daaruit verkregen voordeel of de omstandigheid dat sprake is van recidive, kunnen bijvoorbeeld een reden zijn om over te gaan op de inzet van het strafrecht. Er zullen afspraken worden gemaakt tussen het Openbaar Ministerie en de NVWA over welke overtredingen bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden afgedaan. Uiteindelijk zal ook het boetebeleid van de NVWA en het requireerbeleid van het Openbaar Ministerie op elkaar worden afgestemd.

#### **5. Regeldruk**

De onderhavige wijziging van de Visserijwet 1963 bevat een grondslag voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze wetwijziging heeft geen gevolgen voor het

bedrijfsleven en de burger aangezien de voorschriften die zij moeten naleven niet wijzigen.

## **6. Uitvoering**

Zowel de NVWA als RVO.nl 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 onder toezicht gestelde; 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 overtreeders. Door RVO.nl geconstateerde overtredingen van de visserijregelgeving worden doorgegeven aan de NVWA, die vervolgens een bestuurlijke boete kan opleggen.

Het ligt in de lijn der verwachting dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau opgelegde boetes zal invorderen, zoals ook bij de bestuurlijke boetes die worden opgelegd op grond van de Meststoffenwet en de Wet dieren het geval is. Voorgesteld wordt om de behandeling van bezwaar en beroep eveneens bij de NVWA te beleggen. Op basis van de interventies in de jaren 2016 en 2017 wordt verwacht dat jaarlijks 325 bestuurlijke boetes zullen worden opgelegd. In totaal zal volledige invoering van de bestuurlijke boete onder de Visserijwet 1963 circa € 450.000,- per jaar kosten. Daarbovenop maakt de NVWA in het eerste jaar circa € 70.000,- aan kosten voor de inrichting van het proces. Tegenover de uitvoeringskosten staan ook inkomsten uit de geïnde boetes. Een eerste inschatting is dat er op jaarbasis tussen de € 80.000,- en € 160.000,- aan inkomsten zal zijn wanneer 325 bestuurlijke boetes worden opgelegd.

Om ervaring op te doen met het instrument van de bestuurlijke boete in de Visserijwet 1963 en de uitvoeringskosten te beperken zal gewerkt worden met een zogenaamd ingroeimodel. In lagere regelgeving zal in eerste instantie slechts voor overtreding van een aantal voorschriften de mogelijkheid worden gecreëerd voor het opleggen van een bestuurlijke boete. Hierdoor zijn de kosten en inkomsten die gemoeid zijn met invoering van dit wetsvoorstel in de eerste jaren lager. Hiervoor is vanaf het jaar van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel en onderliggende regelgeving € 200.000,- op jaarbasis benodigd. Na verloop van tijd zal het ingroeimodel worden geëvalueerd en zullen mogelijk meer overtredingen van visserijregelgeving voor bestuurlijk beboeten in aanmerking worden gebracht. In dat geval stijgen de uitvoeringskosten.

## **II. ARTIKELN**

### ***Artikel I, onderdelen A en C, en artikel III***

Voorgesteld wordt om voor de overtreding van alle voorschriften in de Visserijwet 1963 die strafrechtelijk vervolgd kunnen worden, ook de mogelijkheid te creëren tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om de verwijzingen naar de artikelen te preciseren ter zake waarvan een overtreding

bestuursrechtelijke of strafrechtelijk kan worden gesanctioneerd. Bij elk artikel dat strafrechtelijk gesanctioneerd kan worden, is nagegaan in welk lid een voorschrift is opgenomen dat overtreden kan worden, of de bevoegdheid tot het vaststellen van dergelijke voorschriften regelt. Deze aanpassingen brengen geen inhoudelijke wijziging teweeg.

In artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel wordt voorgesteld om in artikel 17, derde lid, te verduidelijken dat een schriftelijke toestemming niet geldig is, indien de daar genoemde gegevens niet duidelijk leesbaar en in niet uit te wissen schrift op de schriftelijke toestemming zijn vermeld. Deze bepaling is in overeenstemming gebracht met de artikelen 8, eerste lid en 23, eerste lid, van de Visserijwet 1963, die eveneens de geldigheid van de schriftelijke toestemming regelen. Zonder in het bezit te zijn van een geldige schriftelijke toestemming van de rechthebbende op het visrecht is het ingevolge artikel 17, eerste lid, van de Visserijwet 1963 verboden vis uit te zetten in een binnenwater.

Verder wordt in artikel I, onderdeel C, van het wetsvoorstel voorgesteld om de verwijzing naar artikel 22, eerste lid, van de Visserijwet 1963 te schrappen. In deze bepaling wordt geregeld dat de schriftelijke toestemming voor het vissen in de binnenwateren, slechts mag worden verleend met goedkeuring van de Kamer voor de Binnenvisserij. Voor de geldigheid van de schriftelijke toestemming is vereist dat het stuk, waarop de schriftelijke toestemming is gesteld, door of vanwege de Kamer voor de Binnenvisserij is gewaarmerkt. Voor de waarmerking van een schriftelijke toestemming is de goedkeuring van de Kamer voor de Binnenvisserij voor de uitreiking van dat document noodzakelijk (artikel 23, derde lid, van de Visserijwet 1963). Zonder deze waarmerking is de schriftelijke toestemming niet geldig en is het - behoudens de overige uitzonderingsgronden genoemd in artikel 21, tweede lid, Visserijwet 1963 - verboden in de binnenwateren te vissen voor zover een ander rechthebbende is op het visrecht van dat water (artikel 21, eerste lid, van de Visserijwet 1963). Hieruit volgt dat het afdoende is om enkel voor overtreding van het bepaalde bij artikel 21, eerste lid, van de Visserijwet 1963 de mogelijkheid te creëren tot bestuursrechtelijke dan wel strafrechtelijke sanctieering.

Voorts is artikel 35 van de Visserijwet 1963 toegevoegd aan artikel 56, tweede lid, van de Visserijwet 1963, en daarom eveneens aan artikel 54c van de Visserijwet 1963. De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (minister) kan op grond van dit artikel bepalen dat verhuur van het visrecht uitsluitend kan geschieden aan en vervolgens door een openbaar lichaam. Dit artikel strekt ertoe zogenaamde versnipperde visrechten in één hand te brengen. In artikel 54c en 56, tweede lid, van de Visserijwet 1963 is de sanctieering van overtreding van dit artikel toegevoegd, omdat het niet langer toegestaan is om op een andere wijze het visrecht te verhuren indien de minister van de grondslag in artikel 35 gebruik heeft gemaakt. Ten behoeve van de uniformiteit wordt voorgesteld om de voornoemde preciseringen en aanpassingen in de desbetreffende artikelen zowel in de Visserijwet 1963 als de Wet op de economische delicten door te voeren (artikel III van het wetsvoorstel).

Tot slot wordt het woord "vergunning" in artikel 56, eerste lid, van de Visserijwet 1963 geschrapt; de vergunningplicht die was opgenomen in artikel 17 van de Visserijwet 1963, is namelijk vervallen bij de wetwijziging van 28 juni 2012.

## **Artikel I, onderdeel B**

### *Eerste lid*

In artikel 54c, eerste lid, van de Visserijwet 1963 wordt de bevoegdheid gecreëerd voor de minister om een bestuurlijke boete op te leggen.

### *Tweede lid*

In het tweede lid wordt de bevoegdheid om de hoogte van de bestuurlijke boete voor een overtreding of voor een categorie overtredingen vast te stellen, naar het niveau van de op de Visserijwet 1963 gebaseerde lagere regelgeving gedelegeerd. Het betreft hier nadrukkelijk de hoogte van het boetebedrag dat in een concreet geval kan worden opgelegd; het maximale boetebedrag is in het derde lid van artikel 54c vastgesteld en bedraagt ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur wordt het bedrag van de op te leggen boete vastgesteld dat voor elke daarin omschreven overtreding kan worden opgelegd. Er zal daarbij – afhankelijk van onder andere de ernst van de overtreding – worden onderscheiden tussen een lage en een hoge categorie te betalen bestuurlijke boete. Per afzonderlijke overtreding zal de bestuurlijke boete niet meer kunnen bedragen dan de maximale geldboete in het strafrecht. Op grond van artikel 5:46, derde lid, Awb kan niettemin een lagere bestuurlijke boete worden opgelegd indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Daarmee is de hoogte van de boete voldoende afschrikkend om een effectieve naleving te kunnen waarborgen.

### *Derde lid*

In het derde lid wordt bepaald welk boetebedrag ten hoogste kan worden opgelegd. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. In verschillende andere wetten wordt voor de maximale hoogte van de bestuurlijke boete wel een onderscheid gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen. Er wordt daarbij van uitgegaan dat bij een rechtspersoon een grotere financiële prikkel nodig is om een boete voldoende afschrikwekkend te laten zijn. In de visserijsector, en met name in de kust- en binnenvisserij, wordt de beroepsmatige visserij veelal uitgeoefend door ondernemers, wiens onderneming geen rechtspersoonlijkheid heeft. Er kan vaak geen onderscheid worden gemaakt tussen de categorie ondernemingen met dan wel zonder rechtspersoonlijkheid voor wat betreft de omvang van de onderneming of het type activiteiten dat wordt uitgevoerd. Een onderscheid in de maximale boetehoogte tussen natuurlijke personen en rechtspersonen zou enigszins kunstmatig, en derhalve onwenselijk, zijn.

In het derde lid wordt voorgesteld dat ten hoogste een bestuurlijke boete kan worden opgelegd van de vijfde categorie. Het boetebedrag voor de vijfde categorie bedraagt ten tijde van het indienen van dit wetsvoorstel € 82.000. Een overtreding van de visserijregelgeving wordt in het kader van het strafrecht in de Visserijwet 1963 en de Wet op de economische delicten hoogstens bedreigd met een geldboete van de vijfde categorie. Op dit maximale boetebedrag kan op grond van de Wet op de economische delicten slechts een uitzondering worden gemaakt in de gevallen waarin de waarde van de goederen waarmee of met betrekking tot welke het misdrijf is begaan of die

geheel of gedeeltelijk door het economisch delict zijn verkregen, hoger is dan het vierde gedeelte van het maximum van de geldboete van de vijfde categorie. Op grond van artikel 6, eerste lid, laatste volzin, van de Wet op de economische delicten kan in dat geval namelijk een geldboete worden opgelegd van de zesde categorie. Om de uniformiteit te waarborgen is ervoor gekozen om aan te sluiten bij het uitgangspunt in de Wet op de economische delicten dat ten hoogste een geldboete kan worden opgelegd van de vijfde categorie. Zoals bij het tweede lid is toegelicht, wordt bij de uitwerking van boetecategorieën in lagere regelgeving de maximale bestuurlijke boete niet hoger vastgesteld dan de maximale geldboete in het strafrecht.

#### *Vierde lid*

Bij de sanctionering van overtredingen van de visserijregelgeving zal sprake zijn van een duaal stelsel; er kan zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk worden gehandhaafd. Artikel 5:44, tweede lid, van de Awb bepaalt dat indien een gedraging tevens een strafbaar feit is, zij aan de officier van justitie wordt voorgelegd. Als de officier van justitie meldt dat van strafvervolgning wordt afgezien, en ook geen voorstel tot transactie wordt gedaan, kan worden overgegaan tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Ook wanneer de officier van justitie niet binnen dertien weken heeft gereageerd, staat de weg open naar het opleggen van een bestuurlijke boete. Artikel 5:44 bevat echter de bevoegdheid van deze hoofdregel bij wettelijk voorschrift af te wijken. Het vierde lid van artikel 54c van de Visserijwet 1963 voorziet in een dergelijk afwijkende regeling. Hierin is bepaald dat de overtreding niet aan de officier van justitie hoeft te worden voorgelegd, indien in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid, het bedrag van de daarvoor op te leggen boete is bepaald in de lage categorie te betalen bestuurlijke boete. Het gaat dan om de meer eenvoudige overtredingen. Overtredingen waarvan strafrechtelijke afdoening gezien de ernst van de overtreding in de rede ligt, worden voorgelegd aan de officier van justitie. Het Openbaar Ministerie kan vervolgens besluiten om strafrechtelijke vervolging in te stellen ter zake van de overtreding.

#### *Vijfde lid*

In het vijfde lid wordt geregeld wat de gevolgen zijn, indien aan de overtreder een bestuurlijke boete is opgelegd of door een bestuursorgaan is medegedeeld dat voor de overtreding geen bestuurlijke boete zal worden opgelegd. Dit heeft dezelfde rechtsgevolgen als een kennisgeving van niet verdere vervolging als bedoeld in artikel 246, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering. Door een kennisgeving van niet verdere vervolging eindigt de zaak.

### **Artikel I, onderdeel D**

In artikel 59 van de Visserijwet 1963 is geregeld dat ambtenaren van de Belastingdienst, bevoegd inzake douane, en de door de minister aangewezen ambtenaren belast zijn met het opsporen van de feiten, strafbaar gesteld in de daar genoemde artikelen. Een van de desbetreffende artikelen is artikel 55, tweede lid, van de Visserijwet 1963. In 2012 is een nieuwe bepaling ingevoegd in artikel 55 en daarbij is het tweede lid van dat artikel vernummerd tot het derde lid. De verwijzing in artikel 59 naar artikel 55, tweede lid, is abusievelijk niet aangepast. Door middel van deze wijziging wordt deze omissie hersteld.

## ***Artikel II***

Bij een veroordeling voor een strafbaar feit behoort beroep in twee instanties open te staan ingevolge artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR). Voorgesteld wordt om de rechtbank te Rotterdam exclusief bevoegd te verklaren om kennis te nemen van beroepen tegen boetebesluiten. De rechtbank te Rotterdam is namelijk specifiek belast met het behandelen van beroepen tegen besluiten op het terrein van het economische bestuursrecht en landbouwrecht. Zo is de rechtbank te Rotterdam bijvoorbeeld aangewezen voor de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden en de Wet dieren.

Vervolgens kan hoger beroep worden ingesteld bij het College van beroep voor het bedrijfsleven. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven is de hoogste bestuursrechter op het terrein van het sociaal-economisch bestuursrecht. Door de concentratie van het (hoger) beroep bij één rechtbank wordt het stelsel van bestuursrechtelijke rechtsbescherming voor de burger zo transparant en overzichtelijk mogelijk gehouden. Hiertoe wordt voorgesteld om artikel 54c toe te voegen aan de artikelen 7 en 11 van bijlage 2 van de Awb die betrekking hebben op de bevoegdheidsregeling inzake de bestuursrechtspraak.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,