

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

Het ontwerp van het wetsvoorstel is bekendgemaakt via de website www.internetconsultatie.nl. Van 2 januari 2020 tot en met 13 februari 2020 kon worden gereageerd. Er zijn vier reacties ontvangen: van belangenorganisaties van beroepsvissers, van een bedrijf dat passagiersvaart en veerdiensten verzorgt en van een advocatenkantoor. Geen van de respondenten heeft aangegeven principieel bezwaar te hebben tegen de invoering van een bestuurlijke boete.

Dit verslag gaat per onderwerp in op de ontvangen reacties. De onderwerpen hebben in belangrijke mate te maken met het feit dat een punitieve sanctie wordt geïntroduceerd in de bestuursrechtelijke handhaving. Centraal staan daarbij enerzijds dat sprake zal zijn van een duaal stelsel, waarbij bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties naast elkaar bestaan en anderzijds dat de bestuursrechtelijke punitieve handhaving in het wetsvoorstel onvoldoende uitgewerkt zou zijn en onvoldoende waarborgen voor de (vermeende) overtreder zou kennen. Deze twee onderwerpen kennen ook enige samenhang. Hieronder wordt op het duale stelsel en de uitwerking en waarborgen van het wetsvoorstel ingegaan. Daarnaast zal worden ingegaan op enkele losse onderwerpen. De internetreacties hebben geleid tot aanvulling van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel, maar niet tot wijziging van het wetsvoorstel.

Duaal stelsel

De reacties hebben in belangrijke mate betrekking op het feit dat met het wetsvoorstel een duaal stelsel van punitieve maatregelen wordt gecreëerd, waarbij zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk punitieve sancties tot het instrumentarium behoren.

Zo is het van belang is dat er een evenwichtig, efficiënt en effectief handhavingstelsel is. Voor sommige, met name de zeer ernstige, overtredingen kan de afschrikwekkendheid van de sanctie vooral gezocht worden in de zwaarte van die sanctie. Bij andere overtredingen kan juist het lik-op-stuk beleid bijdragen aan die afschrikwekkendheid. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt met name voorzien in dat laatste.

In twee reacties wordt aandacht gevraagd voor de afstemming c.q. het omslagpunt tussen de twee stelsels, wat in het wetsvoorstel onvoldoende zou zijn uitgewerkt. Het wetsvoorstel gaat ervan uit dat een overtreding in beginsel met een bestuurlijke boete kan worden afgedaan, maar dat verzwarende omstandigheden reden kunnen zijn om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Bij ernstige inbreuken geldt strafrechtelijke vervolging als uitgangspunt. Daarnaast zijn als relevant vermeld het uit de overtreding verkregen voordeel, het feit dat financiële sanctionering niet toereikend wordt geacht, dat ingrijpende opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen moeten worden ingezet, of dat sprake is van recidive. Het kabinet meent dat dit als toelichting bij dit wetsvoorstel voldoende is uitgewerkt. Aangekondigd is ook dat het Openbaar Ministerie en de NVWA afspraken zullen maken en hun beleid zullen afstemmen.

Naar aanleiding van de besproken reacties is paragraaf 4 van de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel aangevuld.

Uitwerking en waarborgen

Enkele respondenten voeren aan dat het wetsvoorstel onvoldoende waarborgen ter bescherming van de (vermeende) overtreder zou kennen, dat een beoordeling hierover in de toelichting ontbreekt c.q. dat er een verschil in de waarborgen/gevolgen is met het strafrechtelijke systeem.

Deze opmerkingen hebben aanleiding gegeven tot het opnemen van een nieuwe paragraaf 5 in de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel. Deze paragraaf gaat kort in op de verschillen in rechtsbescherming tussen het strafrecht en het bestuursrecht en licht toe hoe het wetsvoorstel voorziet in een evenwichtige balans tussen het strafrecht en het bestuursrecht.

Daarnaast is er kritiek geuit dat het wetsvoorstel in een aantal opzichten onvoldoende bepaald zou zijn en dat nadere uitwerking daarvan in lagere regelgeving onjuist is. In reactie hierop zij het volgende opgemerkt. Artikel 5:46 van de Awb maakt onderscheid tussen boetestelsels die nader worden ingevuld door (beleids)regels in lagere regelgeving en wettelijk gefixeerde stelsels. Het kabinet meent dat juist de complexiteit van de visserijregelgeving en -sector aanleiding vormen om voor het eerste te kiezen. Die aanpak biedt goede mogelijkheden om passende sancties vast te stellen die zo veel mogelijk aansluiten bij de concrete overtreding en omstandigheden.

Ook zou onvoldoende duidelijk zijn voor wie de bestuurlijke boete zal gelden. In het wetsvoorstel zou onvoldoende rekening zijn gehouden met het feit dat er uiteenlopende soorten vissers zijn, die (wat betreft beroepsmatige vissers) grofweg te onderscheiden zijn in zelfstandige vissers, vissers in maatschapsverband en vissers die een dienstverband hebben met een rederij. Daarnaast zou bij een deel van de wettelijke voorschriften waarvoor de bestuurlijke boete zal worden geïntroduceerd, geen duidelijke overtreder worden aangemerkt. Hoewel bij veel boetebepalingen wel duidelijk is tot wie deze zich richt, onderkent het kabinet dat op sommige punten nadere uitwerking wenselijk is. De vraag of een wettelijk voorschrift zich richt tot bijvoorbeeld de onderneming, kapitein of de individuele visser, kan ook een rol spelen bij de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het behaalde voordeel. Om die reden zal hieraan aandacht worden besteed bij de uitwerking van (de hoogte van) de bestuurlijke boetes in de lagere regelgeving.

Voorts zou de bestaande regelgeving met betrekking tot de visserij zeer complex zijn. Het kabinet onderkent dat het geheel aan Europese en nationale visserijregelgeving uitgebreid en complex is. De complexiteit wordt door het onderhavige wetsvoorstel niet versterkt. Dat deze regelgeving complex is, ontslaat bovendien een visser niet van de verplichting zich aan de regelgeving te houden.

Diverse onderwerpen

Betrokkenheid sector bij wetsvoorstel

De belangenorganisaties hebben aangegeven dat zij vooraf niet zijn betrokken bij of geïnformeerd over het onderhavige wetsvoorstel, maar ervan hebben vernomen via de internetconsultatie. Het wetsvoorstel is ambtelijk voorbereid. Vanwege de brede reikwijdte van het voorstel is gekozen voor een internetconsultatie. Via de internetconsultatie kunnen alle partijen die worden geraakt door het wetsvoorstel, hun zienswijze geven. In Visserijnieuws en RVO Informatiebulletin is aandacht gevraagd voor het wetsvoorstel en de internetconsultatie. Overigens zal de voortgang van het wetsvoorstel en de lagere regelgeving regelmatig besproken worden in het reguliere ketenoverleg met de visserijsector.

Zelfregulering sector garnalenvisserij

Er wordt in een reactie op gewezen dat er ten tijde van de internetconsultatie een gesprek gaande is tussen de sector garnalenvisserij en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit over het realiseren van privaat toezicht. Het kabinet moedigt zelfregulering door de sector van harte aan. Deze zelfregulering treedt echter niet in de plaats van controle door RVO en NVWA, maar is hierop aanvullend.

Schriftelijke waarschuwing

Een respondent verzoekt om te onderzoeken of en in welke mate tevens wettelijk kan worden voorzien in een voorafgaande schriftelijke waarschuwing voor bepaalde wettelijke voorschriften. Het kabinet acht een dergelijke voorziening niet nodig. Zoals in de Memorie van Toelichting (paragraaf 2) opgemerkt hebben de instanties die belast zijn met de uitvoering en handhaving van de visserijregelgeving - de RVO en de NVWA - al de mogelijkheid een (schriftelijke) waarschuwing te geven. Nadere uitwerking of vastlegging van die mogelijkheid voor bepaalde wettelijke voorschriften is dan ook niet aan de orde.