

INTERNETCONSULTATIE

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


Rotterdam, 12 februari 2020

Betreft: Reactie concept wetsvoorstel
Wet bestuurlijke boete Visserijwet 1963

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

INLEIDING

- 1 Namens Coöperatieve Redersvereniging voor de Zeevisserij U.A. (RVZ), Coöperatie Kottervisserij Nederland U.A. (VisNed), Vereniging Nederlandse Vissersbond (Vissersbond), Internationale Garnalen Producenten Organisatie Rousant U.A. (Garnalenvissersbond), Stichting Visserij & Natuur en Vereniging netVISwerk, hierna gezamenlijk aan te duiden als 'de belangenorganisaties', reageer ik hierbij op het concept wetsvoorstel Wet bestuurlijke boete Visserijwet 1963 dat ter inzage beschikbaar is gesteld via internetconsultatie.nl (hierna: 'het voorstel').
- 2 De RVZ behartigt de belangen van het zeevisserijbedrijf in zijn algemeenheid en de pelagische zeevisserij in het bijzonder. VisNed en Vissersbond behartigen eveneens de belangen van vissers, met name waar het betreft de kottervisserij. De Garnalenvissersbond en Stichting Visserij & Natuur behartigen de belangen van met name garnalenvissers. NetVISwerk behartigt de belangen van kust- en binnenvissers. Nagenoeg alle vissers c.q. visserijbedrijven, actief vanuit Nederland, zijn aangesloten bij (één van) voornoemde belangenorganisaties. De belangenorganisaties vertegenwoordigen aldus gezamenlijk in feite de gehele visserijsector.
- 3 Opgemerkt zij dat de belangenorganisaties (nog) niet door het Ministerie zijn betrokken bij ofwel geïnformeerd over het voorstel. De belangenorganisaties hebben via de internetconsultatie van het voorstel mogen vernemen. De belangenorganisaties hadden het evenwel op prijs gesteld als zij door het Ministerie in ieder geval zouden zijn geattendeerd op de internetconsultatie.

- 
- 4 Namens de belangenorganisaties geef ik middels onderhavige reactie graag hun eerste zienswijze, op hoofdlijnen, over het voorstel. Samengevat houdt deze reactie in dat het voorstel, in de huidige vorm,
- te algemeen van aard en onvoldoende bepaald is;
 - ten onrechte niet voorziet in een afstemming en uitwerking waar het betreft de verschillende mogelijkheden tot sanctioneren (bestuursrechtelijk en strafrechtelijk);
 - met onvoldoende waarborgen is omkleed en
 - niet aansluit bij de juridische en feitelijke werkelijkheden in de visserijsector.


Gelet hierop zal het beoogde doel van effectieve handhaving van visserijregels met dit voorstel niet in voldoende mate kunnen worden gerealiseerd. Een nadere herbezinning en uitwerking van het voorstel zal moeten plaatsvinden. Overleg met de sector is in dat kader wenselijk en noodzakelijk. De belangenorganisaties zijn daartoe ook gaarne bereid.

INTRODUCTIE VAN DE BESTUURLIJKE BOETE

- 5 De belangenorganisaties wensen voorop te stellen dat zij tegen de introductie van de bestuurlijke boete voor overtredingen van bepaalde visserijregels *als zodanig* geen bezwaar hebben. De belangenorganisaties zijn een voorstander 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. De belangenorganisaties zijn van mening dat dit ook waar het betreft bepaalde visserijregels uitkomst zou kunnen bieden, zodat de naleving van deze regels wordt vergroot.
- 6 Desondanks is het voorstel, in de huidige vorm, onvoldragen. Invoering van dit voorstel zal volgens de belangenorganisaties grote (juridische) problemen opleveren, zowel voor de visserijsector als voor de uitvoerende overheidsinstanties. Voordat de bezwaren van de belangenorganisaties nader worden toegelicht, is van belang dat dit voorstel moet worden gezien tegen de achtergrond van (i) de complexiteit van de visserijregelgeving en (ii) de verschillende actoren in de visserij en (iii) aanstaand privaat toezicht in de garnalenvisserij.

(I) COMPLEXITEIT VAN VISSERIJREGELS

- 7 Het voorstel introduceert de bestuurlijke boete voor honderden verschillende wettelijke voorschriften c.q. overtredingen. Gepoogd is om het aantal te 'tellen', hetgeen geen eenvoudige opgave is. Ter illustratie: op het terrein van het gemeenschappelijk visserijbeleid zijn er momenteel 176 verordeningen en 59 uitvoeringsverordeningen van kracht. . Deze EU-verordeningen bevatten doorgaans op hun beurt - soms wel honderd - verschillende voorschriften.

- 
- 8 De complexiteit van de visserijregels volgt niet uitsluitend uit het grote aantal regels, maar evenzeer uit de verschillende regelingen en bijbehorende bijlagen waaruit de voorschriften volgen, de gelaagdheid van de regelingen (al dan niet voortvloeiend uit EU-regelgeving), de doorlopende wijzigingen van de regels alsmede de omstandigheid dat veelal geen duidelijke 'overtreder' is aangemerkt.
 - 9 In voorkomend geval is het moeilijk, zelfs voor juristen, om vast te stellen welke materiële norm al dan niet overtreden zou zijn. Kijkend naar het strafrecht, volstaat raadpleging van de Wet op de Economische Delicten (WED) daarvoor niet. De materiële norm krijgt immers verder invulling door concretisering in algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, maar doorgaans ook in Europeesrechtelijke wetgeving in de vorm van verschillende EU-verordeningen. Dat de gelede normstelling voor de justitiabele een cryptogram is moge duidelijk zijn, maar in sommige gevallen is het ook voor (gespecialiseerde) juristen een grote puzzel waarvan de stukjes niet in elkaar passen.

Voorbeeld - ondermaatse vis

Op grond van artikel 1a onder 1° van de WED kan overtreding van artikel 3a van de Visserwet 1963 alleen als economisch delict worden aangemerkt, voor zover de overtreding van die voorschriften in de EU-verordening ter uitvoering waarvan zij strekken, als ernstige inbreuk wordt aangemerkt. De ernst van de inbreuk wordt op grond van artikel 42 jo. artikel 3 lid 2 van de Verordening (EG), nr. 1005/2008, beoordeeld door de bevoegde autoriteit van de lidstaat. Op grond van artikel 90 lid 1 van Verordening (EG), nr. 1224/2009, artikel 42 lid 2, in samenhang met artikel 3 lid 2, van Verordening (EG), nr. 1005/2008 en artikel 4:81 van de Algemene wet bestuursrecht, heeft de Staat beleidsregels opgesteld betreffende de kwalificatie van activiteiten die gelden als ernstige inbreuken op het Gemeenschappelijk Visserijbeleid (Beleidsregel ernstige inbreuken GVB). Voor de toepassing van artikel 90 lid 1 van Verordening (EG), nr. 1224/2009, en artikel 42 lid 2, van Verordening (EG), nr. 1005/2008 wordt de ernst van een inbreuk op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid beoordeeld overeenkomstig deze beleidsregel.

De strafbaarstelling luidt dan bijvoorbeeld: artikel 53 lid 1
Uitvoeringsregeling zeevisserij juncto artikel 17 Verordening (EU) Nr. 850/98 juncto bijlage XII Verordening (EU) Nr. 850/98 juncto artikel 19 lid 1 Verordening (EU) Nr. 850/98 juncto artikel 15 lid 1 onder c sub i Verordening (EU) Nr. 1380/2013 juncto artikel 1, 3 en bijlage Verordening (EU) 2018/45 juncto artikel 3 en 4 Reglement zee- en kustvisserij juncto artikel 3a Visserijwet juncto artikel 1a, 2 en 6 WED.

- 10 Met het voorstel wordt bovendien de bestuurlijke boete geïntroduceerd voor zeer uitlopende overtredingen, zoals een logboekfout, varen met een te hoog motorvermogen, het vangen van ondermaatse vis, het handelen in strijd met de aanlandplicht, het vissen met binnenzakken, het vissen in gesloten gebieden,



het handelen in strijd met technische voorschriften, varen met onjuiste scheepspapieren, vissen met een incorrecte visvergunning, et cetera.


- 11 Men kan gerust stellen dat in de visserij één van de meest complexe regimes aan regels geldt.

(II) BETROKKEN ACTOREN IN DE SECTOR

- 12 De belangenorganisaties kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat in het voorstel onvoldoende rekening is gehouden met het feit dat er niet één soort 'visser' bestaat. Er wordt gevestigd in verschillende constructies. Grofweg is een onderscheid te maken tussen drie varianten:
 - i De visser die beroepsmatig vist met zijn (doorgaans kleine) vissersboot, alleen of met hulp van een extra visser.
 - ii De visser die vist in maatschapsverband, zoals doorgaans het geval is in de kottervisserij. De maatschap bestaat uit een aantal maten, tevens vissers. Deze maten brengen hun "arbeid en vlijt" in. Dit betekent dat zij als visser actief zijn op het betreffende vissersvaartuig. Eén (of twee) van de maten is de schipper. De schipper is de gezagvoerder aan boord van het schip. Eén van de maten, in een aantal bedrijven tevens schipper, is eigenaar van het vissersvaartuig. Hij brengt naast zijn "arbeid en vlijt" tevens zijn vissersvaartuig in in de maatschap ten behoeve van het vissen. Bovendien kan sprake zijn van een tijdelijke maat, een zogeheten 'opstapper'. Ook lenen sommige maatschappen vissers in, zodat in dat geval sprake is van een visser werkzaam in een uitzendconstructie.
 - iii De visser die een dienstverband heeft met de rederij die een (doorgaans groter) vissersvaartuig exploiteert. Deze visser is dus werkzaam op basis van een arbeidsovereenkomst, al dan niet via een uitzendconstructie. Ook de schippers aan boord van deze vissersvaartuigen zijn doorgaans in dienst van de rederij.
- 13 'De visser' bestaat dus niet. In de visserijsector zijn vissers bijvoorbeeld actief in een maatschapsconstructie, maar ook op basis van een arbeidsovereenkomst of uitzendovereenkomst. Dit betekent dat in een aantal gevallen ook rechtspersonen, de werkgever van de visser ofwel de eigenaar of scheepsbeheerder van het vissersvaartuig, een rol spelen bij de exploitatie van vissersvaartuigen. Dit is van belang om te bepalen wie de overtreders zijn van wettelijke voorschriften alsmede voor de vaststelling van boetebedragen.

(III) AANSTAAND PRIVAAT TOEZICHT GARNALENVISSERIJ

- 14 Op dit moment zijn de belangenorganisaties in de garnalenvisserij in gesprek met het Ministerie over het realiseren van privaat toezicht in de garnalenvisserij. Dit zou alsdan wettelijk worden verankerd in de Uitvoeringsregeling visserij. Dit privaat



toezicht zal betrekking hebben op controle en sanctionering van het aantal visuren, het vissen in gesloten gebieden en (in een later stadium) op het varen met het correcte motorvermogen in de garnalenvisserij. De RVO en NVWA zijn hier een groot voorstander van, aangezien de prioriteit en capaciteit voor dergelijk toezicht op dit moment ontbreekt bij de NVWA. Via het privaat toezicht zal ook kunnen worden gesanctioneerd over de band van het zogeheten 'nalevingscertificaat'. Er zullen onder meer geldboetes, een punitieve sanctie, kunnen worden opgelegd. Denkbaar is dat dit private toezicht zal worden uitgebreid naar andere sectoren binnen de (zee)visserij. Kortom, op korte termijn zal – in ieder geval waar het betreft de garnalenvisserij – de mogelijkheid tot oplegging van een punitieve sanctie via privaat toezicht worden ingevoerd. Het lijkt erop dat met deze ontwikkeling geen rekening is gehouden in het voorstel.

BEZWAREN

TE ALGEMEEN EN ONVOLDENDE BEPAALD

- 15 Het voorstel, in de huidige vorm, is te algemeen geformuleerd en onvoldoende bepaald. De belangenorganisaties benadrukken in dit kader de hiervoor sub 5 zorgvuldig gekozen woorden '*bepaalde* visserijregels'. De bestuurlijke boete zal immers niet voor (overtreding van) alle wettelijke voorschriften steeds het geëigende sanctioneringsmiddel zijn. Voor sommige (overtredingen van) wettelijke voorschriften zal een strafrechtelijke sanctie beter passen, terwijl voor andere (overtredingen van) wettelijke voorschriften een bestuurlijke sanctie, althans een bestuurlijke boete, meer in de rede zal liggen.
- 16 Het voorstel maakt echter geen onderscheid tussen de verschillende visserijregels en/of verschillende soorten overtredingen, maar creëert eenvoudigweg de wettelijke bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor nagenoeg alle visserijregels. Het betreft wel honderden verschillende en uiteenlopende wettelijke voorschriften, terwijl uit het voorstel niet *per wettelijk voorschrift of per categorie wettelijke voorschriften* blijkt waarom de introductie van een bestuurlijke boete gewenst is, of en waarom de bestuurlijke boete verkiesbaar is boven een strafrechtelijke sanctie, alsmede waarom de introductie van de bestuurlijke boete niet in de plaats wordt gesteld van de strafbaarstelling in de WED, et cetera.
- 17 Daarbij komt dat de honderden verschillende wettelijke voorschriften waarvoor de bestuurlijke boete volgens het voorstel zou worden geïntroduceerd doorgaans geen duidelijke 'overtreder' aanmerken. De overtreder kan diegene zijn die feitelijk de overtreding begaat, die het feitelijk in zijn/haar macht heeft om de overtreding te begaan c.q. te voorkomen, danwel diegene aan wie de overtreding kan worden toegerekend. In de visserij kan de 'individuele visser' als overtreder worden aangemerkt, maar tevens de schipper (de gezagvoerder aan boord van het




vissersvaartuig) ofwel de eigenaar of scheepsbeheerder van het vissersvaartuig. De eigenaar of scheepsbeheerder van het vissersvaartuig kunnen uiteenlopende entiteiten, al dan niet rechtspersoonlijkheid bezittende, zijn. In het voorstel wordt dit belangrijke aspect niet geadresseerd. Sterker nog, er lijkt te worden uitgegaan van overtreding door 'de visser', terwijl niet duidelijk is welke natuurlijke persoon of rechtspersoon daarmee is bedoeld. Verder wordt in het voorstel gesuggereerd om het gebruikelijke onderscheid bij de voorgeschreven boetebedragen voor natuurlijke personen en rechtspersonen te laten vervallen. Gelet op de diversiteit van 'de visser' is het bij het bepalen van de hoogte van de boete, juist in de visserij, bij uitstek van belang om rekening te houden met dit onderscheid en dus met de draagkracht van de overtreder.

- 18 Ter illustratie zij naar de hiervoor sub 12 vermelde variant III verwezen. Ingeval een overtreding wordt begaan in een setting zoals weergegeven in variant III, kan het mogelijk redelijker en effectiever zijn om een boete op te leggen aan de eigenaar of scheepsbeheerder van het vissersvaartuig dan aan de schipper die op basis van een arbeidsovereenkomst bij een rederij werkzaam is. Uiteraard kan dit verschillen al naar gelang de inhoud en aard van een wettelijk voorschrift. Zo zal een voorschrift met betrekking tot het in bezit zijn van de juiste scheepspapieren, certificaten en visvergunning meer in de risicosfeer van de eigenaar of scheepsbeheerder van het vissersvaartuig liggen, dan een voorschrift met betrekking tot het daadwerkelijk vissen op zee.
- 19 Ook in EU-regelgeving wordt deze complexiteit, met natuurlijke personen en rechtspersonen als actoren, onderkend. In art. 89 lid 3 respectievelijk art. 90 lid 2 van de Controleverordening (nr. 1224/2009) is bepaald:

"3. De lidstaten kunnen een systeem toepassen waarbij de boete in verhouding staat tot de omzet van de rechtspersoon of tot het met het leggen van de inbreuk bereikte of beoogde financiële voordeel."

"2. De lidstaten zien erop toe dat een natuurlijke persoon die een ernstige inbreuk heeft begaan, of een rechtspersoon die aansprakelijk wordt geacht voor een ernstige inbreuk, kan worden gestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties, in overeenstemming met de in hoofdstuk IX van Verordening (EG) nr. 1005/2008 vastgestelde sancties en maatregelen."


- 20 Met het voorstel beoogt het Ministerie mogelijkerwijs voornoemde aspecten te adresseren in lagere regelgeving. Gelet op de complexiteit van de regelgeving, de verschillende actoren in de visserijsector alsmede gelet op de aard van de materie (de introductie van de bestuurlijke boete) is dit niet wenselijk. Wat betreft dit



laatste aspect, het voorstel maakt het mogelijk dat de overheid een punitieve sanctie, een *criminal charge*, kan opleggen aan natuurlijke personen en/of rechtspersonen voor een scala aan regels. Daarbij geldt dat - anders dan in het strafrecht waarin de onschuldpresumptie voorop staat - in het bestuursrecht een bestuurlijke boete zonder voorafgaande rechterlijke toetsing door een bestuursorgaan wordt opgelegd, terwijl bezwaar en beroep geen opschortende werking hebben. De vermeende overtreder is in feite schuldig totdat het tegendeel is bewezen. Uiteraard rust op het bestuursorgaan de bewijslast van de overtreding, maar de overtreder is genoodzaakt om te procederen om een reeds opgelegde sanctie van tafel te krijgen. Gelet hierop past het niet om de vereiste concretisering, onder meer waar het betreft de overtreder, en afstemming tussen verschillende sancties uitsluitend in lagere regelgeving op te nemen, zonder dat de inhoud van deze lagere regelgeving ten tijde van dit voorstel bekend is. Sterker nog, dit is in strijd met de rechtszekerheid en het *lex-certa* beginsel.

GEBREK AAN AFSTEMMING TUSSEN VERSCHILLENDE SANCTIES

- 21 Samenhangend met het voorgaande bezwaar, zijn de belangenorganisaties van mening dat, indachtig de complexiteit van de visserijregels en de verschillende actoren in de sector, het voorstel ten onrechte niet voorziet in een nadere afstemming tussen de verschillende mogelijke sancties. Op basis van dit voorstel kan men in de visserijsector worden geconfronteerd met strafrechtelijke vervolging en strafrechtelijke sancties alsmede met een bestuursrechtelijke sancties, zoals een bestuurlijke boete, een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang en/of een intrekking of schorsing van een visvergunning. Bovendien geldt dat binnen afzienbare tijd voor de garnalenvisserij ook punitieve sancties via het privaat toezicht kunnen worden opgelegd.
- 22 Uiteraard dient het bestuursorgaan en het Openbaar Ministerie zich te houden aan de algemene - in de rechtspraak - ontwikkelde beginselen omtrent samenloop (van verschillende punitieve sancties) alsmede het *una via* beginsel ex art. 5:44 Awb. Dit laat onverlet dat het wenselijk en noodzakelijk is dat bij wet of in lagere regelgeving wordt voorzien in concretisering en afstemming wat betreft de mogelijke sancties, met name ingeval van complexe regelgeving waarbij verschillende sancties mogelijk zijn. Volgens de belangenorganisaties dienen duidelijkere keuzes te worden gemaakt en dient afstemming plaats te vinden.
 - 1 **Keuze:** per wettelijke voorschrift ofwel per categorie van wettelijke voorschriften dient te worden geïnventariseerd of deze bestuursrechtelijk of strafrechtelijk dient te worden gesanctioneerd:
 - denkbaar is dat voor bepaalde zeer simpele en minder ernstige overtredingen (zoals een logboekfout) uitsluitend de bestuurlijke boete



openstaat, zodat met de introductie van de bestuurlijke boete dit wettelijke voorschrift niet langer strafbaar wordt gesteld in de WED,

- en andersom, denkbaar is dat voor ernstige overtredingen een strafvervolgning de geëigende weg is, aangezien oplegging van een bestuurlijke boete in dat geval niet wenselijk is.


Gelet op het *una via* beginsel verdient immers de voorkeur te kiezen voor één bepaalde sanctie. Dit dient ook kenbaar te zijn voor de overtreder. Een keuze voor de meest gerede sanctie zal de effectiviteit ten goede komen.

- ii **Afstemming:** het voorstel voorziet in een afwijking op de voorlegplicht aan het Openbaar Ministerie als bedoeld in art. 5:44 lid 1 Awb. Oplegging van twee punitieve sancties (strafrechtelijk en bestuursrechtelijk) is, uitzonderingen daargelaten, niet wenselijk. Uitgangspunt dient te zijn dat wordt gekozen voor ofwel strafvervolgning ofwel de bestuurlijke boete. In het voorstel wordt weliswaar vermeld dat afwijking van de voorlegplicht geldt voor boetes tot een bepaald bedrag, maar deze regel is te algemeen en miskent de complexiteit aan regels. Het neerleggen van criteria voor de keuze tussen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke afdoening in een handhavingsconvenant of vervolgingsrichtlijn is wenselijk in dit geval. .

Bovendien dient in een uitgewerkte handhavingsconvenant ook aan de orde te komen op welke wijze de verschillende bestuursrechtelijke sancties zich tot elkaar verhouden. Naast de bestuurlijke boete zijn immers ook andere bestuurlijke sancties mogelijk zoals de last onder dwangsom, de last onder bestuursdwang, de intrekking of schorsing van een visvergunning en de puntentoekenning op grond van EU-regelgeving, en op termijn ook sanctionering via privaat toezicht in de garnalenvisserij

Er bestaat weliswaar reeds een 'interventiebeleid NVWA' (algemeen en zeevisserij duurzaamheid), maar daarnaar wordt niet verwezen in dit wetsvoorstel. Onduidelijk is op welke wijze de bestuurlijke boete in het gehele sanctieregime past voor de verschillende voorschriften in de visserij, alsmede gelet op het aanstaande privaat toezicht in de garnalenvisserij. Het is wenselijk dat het interventiebeleid herzien en aangepast wordt.

Een goed voorbeeld in dit kader betreft de Omgevingswet. Ook in de Omgevingswet is waar het betreft oplegging van bestuurlijke boetes afgeweken van de voorlegplicht aan het Openbaar Ministerie, met dien verstande dat aan deze uitzondering een uitgewerkte en afgestemde handhavingsstrategie ten grondslag ligt. In de Memorie van Toelichting is hierover vermeld:



Het voorgestelde artikel 18.16 geeft invulling aan de in artikel 5:44, tweede lid, Awb geboden mogelijkheid om bij wettelijk voorschrift te bepalen dat een overtreding niet (of niet in alle gevallen) aan de officier van justitie hoeft te worden voorgelegd. Over de afstemming en taakverdeling bij de handhaving van omgevingsrechtelijke regels zijn tussen het bestuurlijke bevoegd gezag en het (functioneel parket van het) Openbaar Ministerie afspraken gemaakt in de Landelijke handhavingsstrategie (Een passende interventie bij elke bevinding). Deze strategie biedt aan het bestuurlijke bevoegd gezag ruimte om een lik-op-stuk-beleid te voeren met de bestuurlijke boete. Ook garandeert deze strategie voor het Openbaar Ministerie de mogelijkheid om bij ernstige overtredingen of bijzondere omstandigheden zelf te kunnen interveniëren. De strategie bevat een zogenaamde interventieladder en interventiematrix. Die hulpmiddelen kunnen worden gezien als invulling van de twee algemene afstemmingscriteria uit artikel 18.16: «ernst van de overtreding» en «omstandigheden waaronder». De Landelijke handhavingsstrategie is van toepassing op (grote) delen van het omgevingsrecht: de Wabo en de meeste van de in artikel 5.1 Wabo opgenomen wetten. Die wetten gaan geheel of gedeeltelijk op in de Omgevingswet. Het ligt daarom in de rede om de Landelijke handhavingsstrategie ook te laten gelden voor de Omgevingswet.¹

- 23 Ook in dit opzicht is het voorstel op dit moment niet voldragen.

ONVOLDOENDE WAARBORGEN

- 24 Voorgaande knelpunten brengen met zich dat het huidige voorstel onvoldoende waarborgen kent, zoals vereist bij oplegging van een *criminal charge*. De omstandigheid dat het voorstel te algemeen is, onvoldoende bepaald is en dat afstemming waar het betreft sanctionering ontbreekt, betekent dat het voorstel, in de huidige vorm, de (juridische) toets der kritiek niet kan doorstaan. Invoering van dit voorstel zal naar verwachting van de belangenorganisaties veel discussies en procedures met zich brengen. Dit zal het doel van een effectieve handhaving ondermijnen. Een uitgewerkt, geconcretiseerd en met het Openbaar Ministerie op gedetailleerd niveau afgestemd voorstel, inclusief daarbij behorende (lagere) regelgeving, is nodig om dit doel te bereiken.

VOORAFGAANDE SCHRIFTELIJKE WAARSCHUWING

- 25 In het voorgaande hebben de belangenorganisaties de door hen gesignaleerde belangrijkste bezwaren in het voorstel kenbaar gemaakt. De belangenorganisaties verzoeken het Ministerie uitdrukkelijk om bij een aanpassing van het voorstel te onderzoeken of en in welke mate tevens wettelijk kan worden voorzien in een voorafgaande schriftelijke waarschuwing voor bepaalde wettelijke voorschriften. Sommige wettelijke voorschriften lenen zich immers zeer goed voor een voorgaande schriftelijke waarschuwing; ófwel om de betrokkenen te attenderen en

¹ Kamerstukken II, 2017/18, 34 986, nr. 3, p. 301.

bij de les te houden waar het betreft eenvoudige regels ófwel omdat een wettelijke norm middels een waarschuwing kan worden geconcretiseerd. In het eerste geval zal een schriftelijke waarschuwing naar verwachting reeds tot naleving van de regels kunnen leiden, terwijl in het tweede geval de waarschuwing een nuttig middel kan zijn in het belang van de rechtszekerheid. Met een schriftelijke waarschuwing kan eventuele onzekerheid over de inhoud en uitleg van een wettelijk voorschrift worden weggenomen. Dit past bij uitstek bij de complexiteit van visserijregels en is in het voordeel van zowel de overtreder als het bestuursorgaan. Volgens de belangenorganisatie zal dit leiden tot een betere naleving van bepaalde wettelijke voorschriften.

SLOTOPMERKING

- 26 De belangenorganisaties verzoeken het Ministerie met klem om het voorstel te herzien, zodat een voldragen voorstel tot stand komt dat aansluit op de juridische complexiteit en de feitelijke situatie in de visserij. Namens de belangenorganisaties breng ik nogmaals onder de aandacht 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