

Ministerie van Landbouw, Natuur en  
Voedselkwaliteit  
Postbus 20401  
2500 EK DEN HAAG

Rotterdam, 13 februari 2020

Inzake: Internetconsultatie wetsvoorstel Visserijwet 1963

Geachte heer, mevrouw,

Op 2 januari jl. is het (concept)voorstel van wet *“houdende wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete”* ter consultatie voorgelegd (“wetsvoorstel”). Het wetsvoorstel houdt – kort gezegd – in dat de bevoegdheid gecreëerd wordt om een bestuurlijke boete op te leggen bij een overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Visserijwet 1963 (“Visserijwet”). Dit geldt alleen ten aanzien van overtredingen die reeds op grond van de Wet op de economische delicten (“Wed”) strafbaar zijn gesteld.

De keuze voor dit duale stelsel, met zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke beboeting, dient getoetst te worden aan verschillende randvoorwaarden. Uit de toelichting op het wetsvoorstel volgt dat slechts in meer algemene zin is gekeken naar de effectiviteit en het (deels) gesloten systeem. Tevens wordt niet ingegaan op de gevolgen die het invoeren van een bestuurlijke boete heeft op de (vermeende) overtreders. Hieronder volgt ons commentaar op het wetsvoorstel. Dit commentaar is voornamelijk gericht op de randvoorwaarden die gelden bij de introductie van de bestuurlijke boete en de vraag of de toelichting op het wetsvoorstel in dit licht gezien afdoende is gemotiveerd.

### **Beoogd nieuw kader**

Thans is in de Visserijwet in het geval van een overtreding zowel voorzien in bestuursrechtelijke handhaving in de vorm van een last onder bestuursdwang en een last onder dwangsom, als in strafrechtelijke handhaving op grond van de Wed. Daarmee heeft de bestuursrechtelijke handhaving momenteel slechts een herstellend karakter en de strafrechtelijke handhaving een punitief karakter.

In het beoogde nieuwe kader wordt de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete toegevoegd aan het handavingsinstrumentarium. In beginsel zal een overtreding die strafrechtelijk kan worden vervolgd, afgedaan worden met een bestuurlijke boete. Bij verzwarende omstandigheden kan dan alsnog gekozen worden om strafrechtelijke vervolging in te stellen. Dit is bijvoorbeeld het geval als (enkel) financiële sanctiëring ontoereikend wordt geacht. Daarmee wordt een duaal stelsel gecreëerd.

Het wetsvoorstel vloeit onder meer voort uit de wens van de Europese Unie om inbreuken op het gemeenschappelijke visserijbeleid te bestraffen met doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende bestuursrechtelijke sancties.

Bij het toevoegen van een bestuursrechtelijke sanctie aan het handavingsinstrumentarium, dient er echter te worden voldaan aan een aantal randvoorwaarden die onder meer voortvloeien uit het *'nader rapport bestuurlijke boetestelsels'* van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en het advies *'Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en het bestuursrecht'* van de Afdeling advisering van de Raad van State.<sup>1</sup>

#### *Motivering randvoorwaarden in wetsvoorstel*

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aangegeven dat aan de randvoorwaarden uit het voornoemde rapport en advies wordt voldaan. Gesteld wordt dat voor de keuze tussen de sanctiestelsels van belang is welke het meest effectief is voor de bevordering van de naleving. Ten aanzien van de Visserijwet is dat de bestuurlijke boete, omdat er behoefte is aan een "lik-op-stuk-aftdoeningsmogelijkheid" om het ordeningsrecht effectief te kunnen handhaven. Verder is er sprake van een (deels) gesloten stelsel en wordt de punitieve armslag van de instantie verruimd, aldus de toelichting.

Dit betreft echter geen volledige toetsing aan alle randvoorwaarden die voortvloeien uit het voornoemde rapport en advies. De motivering in de toelichting op het wetsvoorstel schiet dan ook tekort. De wetgever wordt daarom geadviseerd om alsnog nader te motiveren aan de hand van onderstaande uitgangspunten.

#### **Toetsing randvoorwaarden overgang nieuw kader**

De randvoorwaarden waaraan getoetst moet worden bij het opnemen van de bestuurlijke boete in het handavingsinstrumentarium, zijn neergelegd in de verschillende kabinetsnota's hierover en het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.<sup>2</sup> Uit de toelichting op de keuze voor een bepaald sanctiestelsel moet blijken hoe met deze randvoorwaarden rekening is gehouden.

#### *Strafrechtelijk kader*

Uit de voornoemde stukken blijkt dat strafrechtelijke handhaving in ieder geval is aangewezen indien de aard van het strafbare feit, de ernst van de overtreding, de samenhang met andere strafbare feiten of de behoefte aan een opsporingsfase met bijbehorende dwangmiddelen en

---

<sup>1</sup> *Kamerstukken II, 2017/18, 34 775-VI, nr. 102 en RvS, 13 juli 2015, Staatscourant 2015, nr. 30280.*

<sup>2</sup> *Staatscourant 2015, nr. 30280 (advies), Kamerstukken II, 2015/16, 34 300-VI, nr. 72 (voorlopige reactie) en Kamerstukken II, 2017/18, 34 775-VI, nr. 102 (nader rapport).*

opsporingsbevoegdheden daartoe aanleiding geeft. De gewenste acties zijn echter ook van belang; denk daarbij aan voordeelsontneming bij overtredingen met veel financieel gewin.

#### *Bestuursrechtelijk kader*

Bestuursrechtelijke (punitieve) handhaving is in ieder geval aangewezen indien de overtreding eenvoudig is vast te stellen, er geen behoefte is aan een opsporingsfase met bijbehorende dwangmiddelen en opsporingsbevoegdheden, en er geen zware straffen nodig zijn (ook niet ter afschrikking). Tevens is de verhouding tussen de overtredingen van belang: veelvoorkomende en lichte overtredingen versus weinig gepleegde overtredingen die wel kennis en kunde vereisen. Hoewel bij de keuze voor een sanctiestelsel de effectiviteit centraal staat, zullen de verschillende factoren die uit de randvoorwaarden voortvloeien, afgewogen moeten worden.

#### *Beoordeling toelichting wetsvoorstel*

Meer concreet wenst de Europese Unie dat een inbreuk op het gemeenschappelijk visserijbeleid kan worden bestraft met doeltreffende en afschrikwekkende sancties. Het is mede gelet op deze gewenste afschrikwekkende werking onduidelijk waarom gekozen is voor de toevoeging van de bestuurlijke boete aan het handhavingsinstrumentarium.

Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat alleen in algemene zin is gekeken naar de effectiviteit. Ook wordt vrijwel alleen gesteld dat er sprake is van een (deels) gesloten systeem. Dit terwijl het juist om een grijs gebied gaat voor wat betreft de geslotenheid van het systeem.

In de toelichting op het wetsvoorstel wordt verder niet ingegaan op de vraag of er sprake is van overtredingen die makkelijk zijn vast te stellen of dat er juist behoefte is aan een opsporingsfase met bijbehorende waarborgen. Gelet op de zwaarte van de overtredingen en de mogelijkheid om een boete van de vijfde categorie op te leggen op grond van de Wed, zal in de praktijk doorgaans een rechterlijk oordeel worden ingeroepen over de sanctie of de toegepaste bevoegdheden. De inroeping van een rechterlijk oordeel wordt echter niet betrokken bij de keuze om een bestuurlijke boete toe te voegen aan het handhavingsinstrumentarium. Dit is echter wel van belang ten aanzien van de waarborgen die in beide stelsels gelden.

De bestuursrechtelijke vervolging kent immers minder waarborgen ten aanzien van de rechtsbescherming en heeft andere effecten op de rechtspositie van de (vermeende) overtreder. Daarmee zijn de stelsels van het bestuurs- en strafrecht niet gelijkwaardig. Het is dan ook voor diegene die wordt geconfronteerd met de opsporing en bestraffing van overtredingen niet om het even via welk stelsel dit plaatsvindt.



### *Duaal stelsel*

De keuze van de wetgever om er een duaal stelsel van te maken, ondervangt bovenstaande kritiek maar ten dele. Het is namelijk volstrekt onduidelijk wanneer het omslagpunt naar strafrechtelijke handhaving plaatsvindt. Dit omslagpunt wordt namelijk niet nader geduid en gemotiveerd in de toelichting op het wetsvoorstel.

Bovendien wordt er geen aandacht besteed aan de specifieke kunde en kennis die (ten dele) vereist zal zijn voor de naleving van de Visserijwet. Als de overtredingen ook via de bestuursrechtelijke boete afgedaan kunnen worden, loont het niet voor de politie om deskundigheid op te bouwen. Dit maakt dat het niet voor de hand ligt om een duaal stelsel in te richten. De vraag rijst dan ook of slechts voor het duale stelsel is gekozen om zo aan bepaalde randvoorwaarden te kunnen voldoen?

### **Verschillen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke vervolging**

Zoals gezegd, zijn de stelsels van het bestuurs- en strafrecht niet gelijkwaardig door de verschillen die zien op de waarborgen in de rechtsbescherming en de rechtspositie van de (vermeende) overtreder.

Zo zitten er verschillen tussen de hoorplicht van de verdachte en het recht op rechtsbijstand. Daarnaast is er ook een verschil in de indringendheid van de rechterlijke toetsing en de wijze waarop de straf wordt opgelegd. Ten aanzien van de rechtspositie van de (vermeende) overtreder wordt gewezen op het feit dat bezwaar geen schorsende werking heeft. Tevens is er een verschil tussen verjaringstermijnen en worden in het bestuursrecht griffierechten geheven.

Het kabinet stelt zich op het standpunt dat bij de bestuurlijke boete voldaan is aan de minimale vereisten van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en dat dit voldoende is. Volgens de Afdeling advisering van de Raad van State is het echter maar de vraag of deze waarborgen nog steeds volstaan.<sup>3</sup> Zij stelt daartoe dat de minimumwaarborgen zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht, uit die tijd stammen dat voornamelijk relatief eenvoudige en lichte feiten bedreigd werden met een bestuurlijke boete. Dit is veranderd nu ook voor andere meer ernstige feiten een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. Feiten die niet eenvoudig te constateren zijn en waarbij de boetes zeer hoog zijn. In dit geval kunnen immers boetes van de vijfde categorie opgelegd worden.

De gevolgen die het opnemen van een bestuurlijke boete in het handhavingscriterium heeft voor de (vermeende) overtreder, dienen daarom meegewogen te worden in de keuze hiervoor. Deze beoordeling ontbreekt echter volledig in de toelichting bij het wetsvoorstel.

---

<sup>3</sup> RvS, *Analyse van enige verschillen in rechtsbescherming en rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en het bestuursrecht*, 13 juli 2015, Staatscourant 2015, nr. 30280.

**Conclusie**

Gelet op het voorgaande lijkt er alleen oog te zijn voor de wens van de Europese Unie voor wat betreft het sneller en effectiever kunnen bestraffen ten aanzien van de Visserijwet. Daarbij lijken de overige randvoorwaarden uit het oog verloren te zijn en is er geen aandacht besteed aan de daadwerkelijke gevolgen van de keuze om de bestuurlijke boete in te voeren in het handhavingscriterium. De motivering is op deze punten ontoereikend. Het is derhalve maar de vraag of de huidige motivering het wetsvoorstel kan dragen of dat hier meer aandacht aan moet worden besteed.

Met vriendelijke groet,  
van Ardenne & Crince le Roy Advocaten N.V.



R.S. Wijling  
Advocaat



O.E. de Vries  
Juridisch adviseur