

Besluit van [PM] 2026, houdende wijziging van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 in verband met de implementatie van Verordening (EU) 2023/2842 over visserijcontrole met betrekking tot de op te leggen administratieve financiële sancties bij ernstige inbreuken

(Keten ID WGK 26381)

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

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van [PM], nr. WJZ [PM];

Gelet op Verordening (EU) 2023/2842 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1967/2006 en (EG) nr. 1005/2008 van de Raad en Verordeningen (EU) 2016/1139, (EU) 2017/2403 en (EU) 2019/473 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft visserijcontrole en artikel 54c, tweede lid, van de Visserijwet 1963;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [PM] 2026, nr. [PM]);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur van [PM] 2026, nr. WJZ [PM];

Hebben goedgevonden en verstaan:

Artikel I

Het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de begripsbepaling "ernstige inbreuk" vervalt de zinsnede "en die op grond van artikel 4, vierde lid, als ernstige inbreuk wordt beschouwd".
2. In de begripsbepaling "illegale visserij" wordt na "verboden soort" toegevoegd ", het voorhanden of aan boord hebben van een verboden soort of van ondermaatse vis, tenzij het gaat om de uitvoering van de aanlandplicht, bedoeld in artikel 15, eerste lid, in samenhang met het vijfde, zesde en zevende lid, van verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PbEU L, 354), of het niet naleven van de verplichting om vis terug te zetten".

B

Aan artikel 2 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het boetebedrag, bedoeld in het eerste lid, wordt gedeeld door vijf, voor bij ministeriële regeling aangewezen overtredingen die afhankelijk zijn van registratie en melding van gegevens met betrekking tot visserijactiviteiten door de overtreder.

C

Artikel 3, onderdeel b, komt te luiden:

- b. 1°. de eigenaar van een vissersvaartuig of een kapitein onder wiens gezag de overtreding is begaan indien het vissersvaartuig waarmee de overtreding is begaan een lengte over alles heeft van minder dan 12 meter;
2°. de houder van een schriftelijke toestemming als bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de wet; of
3°. de rechthebbende op het visrecht in de binnenvisserij;.

D

Artikel 4 wordt als volgt gewijzigd:

1. In het eerste lid, onderdelen a, b en c, wordt "feiten" vervangen door "wettelijke voorschriften".
2. Het vierde lid vervalt.

E

Artikel 5 wordt als volgt gewijzigd:

1. Voor de tekst wordt de aanduiding "1." geplaatst.
2. Er worden twee leden toegevoegd, luidende:
 2. Onze Minister verhoogt de bestuurlijke boete tot ten hoogste het bedrag, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel k, indien de hoogte van de bestuurlijke boete wordt overschreden door de waarde van de visserij- of aquacultuurproducten, die zijn verkregen met het plegen van een ernstige inbreuk. Onze Minister neemt hierbij artikel 91bis, eerste lid, van de controleverordening in acht.
 3. Onze Minister kan de bestuurlijke boete verhogen tot ten hoogste het bedrag, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel k, indien de hoogte van de bestuurlijke boete wordt overschreden door het met de overtreding behaalde economisch voordeel. Onze Minister neemt hierbij artikel 89bis, tweede lid, van de controleverordening in acht.

F

Artikel 6 wordt als volgt gewijzigd:

1. Het eerste lid vervalt onder vernummering van het tweede, derde en vierde lid tot eerste, tweede en derde lid.
2. Aan het eerste lid (nieuw) wordt een zin toegevoegd, luidende: "Indien van toepassing wordt het boetebedrag, in afwijking van het voorgaande, vastgesteld met inachtneming van het bepaalde in artikel 91bis, tweede lid, van de controleverordening."
3. In het tweede lid (nieuw) wordt "tweede lid" vervangen door "eerste lid", wordt na "artikel 5" ingevoegd ", eerste lid," en wordt een zin toegevoegd, luidende: "Deze bepaling blijft buiten toepassing wanneer de bestuurlijke boete wordt verhoogd op grond van artikel 5, tweede of derde lid."
4. In het derde lid (nieuw) wordt "tweede lid" vervangen door "eerste lid".

G

De bijlage wordt als volgt gewijzigd:

1. Aan het opschrift wordt „ eerste lid” toegevoegd.
2. De kolom bij categorie overtreder “Artikel 3, onderdeel a” wordt als volgt gewijzigd:
 - a. In de rij bij categorie overtreding “Artikel 4, eerste lid, onderdeel b” wordt “Niet van toepassing” vervangen door “Boetebedrag 2, als bedoeld in artikel 2, eerste lid”.
 - b. In de rij bij categorie overtreding “Artikel 4, eerste lid, onderdeel e” wordt “Niet van toepassing” vervangen door “Boetebedrag 4, als bedoeld in artikel 2, eerste lid”.

Artikel II

Dit besluit treedt in werking met ingang van 10 januari 2026. Indien het Staatsblad waarin dit besluit wordt geplaatst, wordt uitgegeven na 9 januari 2026, treedt het in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van het Staatsblad waarin het wordt geplaatst.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

Hoogachtend,

Jean Rummenie
De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel

Onderhavige algemene maatregel van bestuur strekt tot wijziging van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 (hierna: het besluit). In artikel 54c, tweede lid, van de Visserijwet 1963 (hierna: de wet) is vastgelegd dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen kan worden opgelegd. Hierbij is de hoogte van de boete afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het daarmee behaalde voordeel. Met het besluit is invulling gegeven aan die bepaling. In de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 (hierna: de regeling) is per overtreding bepaald in welke categorie van overtredingen die valt. Op 1 april 2024 is het besluit in werking getreden tezamen met de regeling.

De wijziging van het besluit heeft meerdere aanleidingen. Ten eerste was een wijziging van het besluit noodzakelijk omdat de herziene Europese controleverordening¹ op 10 januari 2024 gedeeltelijk in werking is getreden. Het is een van de verordeningen die maatregelen voorschrijft om de naleving van de Europese visserijregelgeving te waarborgen. De lidstaten moeten op grond van de (herziene) controleverordening erop toezien dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties worden opgelegd aan de verantwoordelijke die een inbreuk heeft gepleegd op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB). De herziene controleverordening scherpert de voorwaarden aan voor de sancties bij ernstige inbreuken, waarvoor in Nederland (mede) de bestuurlijke boete wordt toegepast. Ernstige inbreuken betreffen overtredingen van het GVB die een aantasting betekenen van het visserijbeheer gericht op duurzame visserij en zijn overtredingen die ernstige schade voor de visbestanden en de natuur tot gevolg hebben. Vanaf 10 januari 2026 moeten de verantwoordelijken van die ernstige inbreuken op het GVB een administratieve financiële sanctie krijgen van minimaal de waarde van de visserij- of aquacultuurproducten die verkregen zijn als gevolg van het plegen van de ernstige inbreuk. Een wijziging van het besluit was nodig om hier ruimte voor te creëren.

Ten tweede was een wijziging van het besluit noodzakelijk omdat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), als toezichthouder op de visserijregelgeving, gebruik maakt van permanent digitaal administratief toezicht op onder andere de verplichte (vangst)rapportage door kapiteins, eigenaren van vissersvaartuigen en houders van schriftelijke toestemmingen. Bij de totstandkoming van het besluit zoals dat in werking is getreden op 1 april 2024 was nog geen zicht op de volledige omvang die het permanente toezicht heeft onder de herziene Europese controleverordening. Dit is sinds september 2024 volledig in beeld en gaf reden tot aanpassing van het besluit om disproportioneel hoge boetebedragen bij bepaalde overtredingen te voorkomen.

Het besluit is daarnaast aangepast om overtreders in het kader van de binnenvisserij beter in te bedden in de overtrederscategorieën. Een nieuwe subcategorie overtreders is geïntroduceerd om te voorkomen dat deze overtreders onevenredig bestraft worden.

Tot slot zijn er enkele technische aanpassingen gedaan aan het besluit.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Waarde van visserijproducten die verkregen zijn door het plegen van een ernstige inbreuk

De lidstaten moeten op grond van de controleverordening erop toezien dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties worden opgelegd aan de verantwoordelijke die een inbreuk heeft gepleegd op de regels van het GVB (artikel 89bis, eerste lid, controleverordening). De herziene controleverordening scherpert voorschriften die zien op het verhalen van verkregen voordeel aan, waardoor een wijziging van de artikelen 5 en 6 nodig was.

Het uitgangspunt voor het boetesysteem in het besluit is artikel 54c, tweede lid, van de wet, waarin is opgenomen dat de hoogte van de boete afhankelijk is van de mate van verwijtbaarheid,

¹ Verordening (EU) 2023/2842 van het Europees Parlement en de Raad van 22 november 2023 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad, en tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1967/2006 en (EG) nr. 1005/2008 van de Raad en Verordeningen (EU) 2016/1139, (EU) 2017/2403 en (EU) 2019/473 van het Europees Parlement en de Raad wat betreft visserijcontrole.

de ernst van de overtreding en het behaalde voordeel. Vanaf 10 januari 2026 moeten verantwoordelijken van ernstige inbreuken op het GVB een administratieve financiële sanctie krijgen van minimaal de waarde van de visserij- of aquacultuurproducten die verkregen zijn als gevolg van het plegen van de ernstige inbreuk (artikel 91bis, eerste lid, van de controleverordening). Hetgeen was bepaald over het verhogen van de bestuurlijke boete als die wordt overstegen door het behaalde economisch voordeel, is in stand gebleven.

De nieuwe bepaling is van toepassing op alle ernstige inbreuken waarbij de waarde van de visserij- en aquacultuurproducten die verkregen zijn als gevolg van het plegen van de ernstige inbreuk het gefixeerde boetebedrag overschrijdt. Voor het berekenen van de waarde van die visserij- en aquacultuurproducten kan een lidstaat op grond van artikel 91bis, vijfde lid, van de controleverordening aansluiten bij de nationale prijzen bij de eerste verkoop, de prijzen die op de voor de betrokken soort en het betrokken visserijgebied voornaamste internationale markten worden gehanteerd, of de prijzen van het platform van de Waarnemingspost voor de EU-markt voor visserij- en aquacultuurproducten (Eumofa) op het tijdstip waarop de inbreuk werd gepleegd.

2.2 Uitzonderingen op de recidivebepalingen

In het besluit zijn voorschriften opgenomen voor recidive, een boeteverhogende omstandigheid. Het boetebedrag wordt verdubbeld als een overtreder binnen drie jaar nadat voor een overtreding een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, opnieuw eenzelfde (soort) overtreding begaat. Het plafond is gezet op zevenmaal de gefixeerde 'standaard' boete die kan worden. Ter uitvoering van de herziene controleverordening worden er twee uitzonderingen gemaakt op die regels.

Artikel 91bis, tweede lid, van de herziene controleverordening treedt op 10 januari 2026 in werking en bepaalt dat bij herhaling van ernstige inbreuken op het GVB een administratieve financiële sanctie wordt opgelegd met een minimum van tweemaal de waarde van de visserij- of aquacultuurproducten die bij het plegen van de ernstige inbreuk zijn verkregen. Met de som die oorspronkelijk ingevolge het besluit zou worden opgelegd bij recidive, kon niet worden gewaarborgd dat die waarde van de visserij- of aquacultuurproducten tweemaal wordt verhaald. Er is daarom een zin aan de bepaling toegevoegd waarin is bepaald dat bij ernstige inbreuken de bestuurlijke boete wordt vastgesteld met inachtneming van het bepaalde in artikel 91bis, tweede lid, van de herziene controleverordening.

In artikel 6, tweede lid (nieuw), is een plafond voor de opeenstapeling van recidive ingebouwd om te voorkomen dat de boete disproportioneel hoog wordt bij een betrekkelijk lichte overtreding. Om uitvoering te geven aan artikel 91bis, tweede lid, van de herziene controleverordening, is het nodig om ernstige inbreuken uit te zonderen van het ingestelde plafond. Het kan namelijk voorkomen dat tweemaal de verkregen waarde van de visserij- of aquacultuurproducten op een hoger bedrag uitkomt dan zevenmaal de gefixeerde 'standaard' boete. Het plafond staat in die gevallen in de weg aan het verhalen van tweemaal de verkregen waarde. Er is een zin toegevoegd om te zorgen dat de bepaling niet van toepassing is op recidive bij ernstige inbreuken.

2.3 Technische wijzigingen met betrekking tot ernstige inbreuken

Voor 10 januari 2026 werd een ernstige inbreuk gedefinieerd als een inbreuk die als zodanig is omschreven in het toepasselijke Unierecht, waaronder in artikel 42, eerste lid, van de IOO-verordening² en in artikel 90, eerste lid, van de controleverordening.³ In laatstgenoemde bepalingen waren categorieën van activiteiten op GVB-terrein beschreven die 'naargelang de ernst van de inbreuk' de kwalificatie 'ernstige inbreuk' konden krijgen. De bevoegde autoriteit van een lidstaat moest steeds per geval de daadwerkelijke ernst van deze inbreuken beoordelen. In de regeling en de Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020 is hier invulling aan gegeven. Sinds 10 januari 2026 zijn de Europese bepalingen waarop die invulling berustte gewijzigd. In de herziene controleverordening is een uitputtende lijst opgenomen van inbreuken die onder alle

² Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad van 29 september 2008 houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen, tot wijziging van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1936/2001 en (EG) nr. 601/2004 en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 1093/94 en (EG) nr. 1447/1999 (PbEU 2008, L 286).

³ Artikel 4, onderdeel 31, van Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad (PbEU 2013, L 354).

omstandigheden als ernstige inbreuk moeten worden beschouwd (artikel 90, tweede lid, herziene controleverordening). Daarnaast zijn er inbreuken op het GVB die als ernstig moeten worden beschouwd als aan bepaalde voorwaarden is voldaan (artikel 90, derde lid, herziene controleverordening). In het nationale recht kan dus niet meer worden bepaald wat een ernstige inbreuk is en daarom behoeft het besluit ook aanpassingen.

2.4 Lagere boetebedragen voor overtredingen in relatie tot vangstrapportage

In het permanent digitaal administratief toezicht worden alle ingevoerde data rond de (vangst)rapportage door de kapitein, eigenaar van het vissersvaartuig en houder van de schriftelijke toestemming met elkaar vergeleken. Wanneer hier een omissie in wordt aangetroffen is dit een (ernstige) inbreuk op het GVB en wordt in beginsel als punitieve sanctie een bestuurlijke boete opgelegd. Daarnaast is aan ernstige inbreuken een puntenstelsel gekoppeld in artikel 92 en bijlage III van de controleverordening. Het opleggen van punten wordt gezien als herstelsanctie. Het Europese puntenstelsel beoogt de naleving te verhogen en de kans op ernstige inbreuken te verkleinen door het afschrikwekkende effect van het puntenstelsel. Overtreders krijgen de mogelijkheid om een dergelijke overtreding binnen drie jaar niet nogmaals te begaan zonder directe grote gevolgen voor de bedrijfsvoering, maar vanaf 18 punten kan een visvergunning worden geschorst of ingetrokken. Dit systeem is vergelijkbaar met het puntensysteem voor beginnende bestuurders.

Voor overtredingen die afhankelijk zijn van registratie of melding door de overtreder zelf worden verlaagde boetes geïntroduceerd. Het betreft voorschriften die direct samenhangen met een registratiehandeling waarbij het initiatief bij de overtreder ligt. Denk onder meer aan de registratie van vangsten, registratie van aanlanding en het opgeven van het vangstgebied. Het gaat zowel om het onjuist of niet registreren van gegevens als om het niet tijdig registreren. De werkzaamheden op zee zijn uiterst arbeidsintensief waardoor fouten met betrekking tot (vangst)registratie met enige regelmaat onbedoeld voorkomen. Door het permanent digitaal administratief toezicht wordt elke overtreding opgemerkt met als gevolg dat de 'standaard' boetes buitenproportioneel kunnen accumuleren en door de recidiveregeling tot zeer hoge bedragen kunnen oplopen. Bij dit type overtredingen past evenwel een lik-op-stukbeleid met evenredige boetebedragen omdat er veel belang is gemoeid bij een correcte en tijdige registratie van de vangstgegevens. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat vissersvaartuigen onder de vlag van die lidstaat niet meer opvissen dan de toegekende quota, en zijn voor die gegevens afhankelijk van de door de visser geregistreerde gegevens. De vangstgegevens worden daarnaast gebruikt voor de waarborging van de naleving van andere beheers- en instandhoudingsmaatregelen en de monitoring van visserijactiviteiten. De Europese Commissie gebruikt de verstrekte vangstgegevens om te kunnen voldoen aan internationale (visserij)overeenkomsten. Met een nauwkeurige (vangst)registratie is daarom veel belang gemoeid.

Bij het bepalen van de boetebedragen in het kader van de (vangst)registratie is gekeken naar de ernst, verwijtbaarheid en het behaalde voordeel van deze specifieke overtredingen en is de proportionaliteit van de maatregel meegewogen. Hierbij wordt de opbouw van de boetebedragen uit het bestuurlijke boetesysteem voor de visserijwetgeving zoals geïntroduceerd per 1 april 2024 gevolgd, en wordt het verlaagde bedrag vastgesteld op één vijfde deel van het oorspronkelijke bedrag. Hierdoor sluiten de boetebedragen aan op de boetes die vanuit het strafrecht voor deze overtredingen worden opgelegd. Dit zorgt voor continuïteit en uniformiteit in sanctionering; een overtreder wordt door de nieuwe boetebedragen niet plotseling geconfronteerd met afwijkende sanctionering. Hiermee sluit Nederland ook aan bij de (administratieve) boetebedragen voor dergelijke overtredingen in de andere landen rond de Noordzee, waardoor het speelveld gelijk is.

De overtredingen waarvoor de verlaagde boetebedragen gelden worden in de regeling aangewezen. Uitgangspunt daarbij is dat de aangewezen overtredingen afhankelijk zijn van registratie en melding van gegevens met betrekking tot visserijactiviteiten door de overtreder. Een voorbeeld daarvan is artikel 15, eerste lid, van de herziene controleverordening, waarin de kapitein van elk Unievangstvaartuig verplicht wordt het logboek elektronisch in te dienen bij de bevoegde autoriteit van zijn vlaggenlidstaat. Dit moet minstens eenmaal per dag gebeuren, na de laatste visserijverrichting en vóór het binnenlopen in een haven of aanlandingsplaats. Het logboek bevat gegevens met betrekking tot de visserijactiviteiten. De kapitein moet dat logboek digitaal invullen en tijdig elektronisch verzenden. Die verzending moet handmatig door de kapitein worden verricht en is dus afhankelijk van een handeling van de kapitein. Een overtreding van dit

voorschrift kwalificeert daarom als een overtreding die afhankelijk is van de melding van gegevens met betrekking tot de visserijactiviteiten door de overtreder.

Met de introductie van nieuwe boetebedragen in het kader van (vangst)registratie wordt recht gedaan aan het zware controlemiddel, wordt de kans op fraude verkleind, blijven de boetes voldoende afschrikwekkend en blijft het maatschappelijk draagvlak voor bestuurlijke boetes bij dergelijke overtredingen bestaan. In de toekomst kunnen de overtredingen die via het permanent digitaal toezicht worden gedetecteerd, worden uitgebreid. Die overtredingen worden in dat geval eveneens aangewezen in de regeling voor zover zij afhankelijk zijn van registratie en melding van gegevens met betrekking tot visserijactiviteiten door de overtreder.

In onderstaande tabel wordt inzichtelijk gemaakt wat de verlaagde boetebedragen zijn:

	Standaardboete	Verlaagde boetehoogte bij (vangst)registratie
Boetebedrag 1	€ 150	€ 30
Boetebedrag 2	€ 350	€ 70
Boetebedrag 3	€ 450	€ 90
Boetebedrag 4	€ 750	€ 150
Boetebedrag 5	€ 1.500	€ 300
Boetebedrag 6	€ 3.000	€ 600
Boetebedrag 7	€ 4.500	€ 900
Boetebedrag 8	€ 6.000	€ 1.200
Boetebedrag 9	€ 7.000	€ 1.400
Boetebedrag 10	€ 8.500	€ 1.700
Boetebedrag 11	€ 10.000 of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet, onverminderd artikel 54c, derde lid, van de wet	€ 2.000 of, indien dat meer is, 2% van de jaaromzet, onverminderd artikel 54c, derde lid, van de wet

2.5 Categorieën overtreders

In het besluit wordt onderscheid gemaakt tussen vier categorieën overtreders (artikel 3). Een belangrijk uitgangspunt daarbij is dat de verwijtbaarheid van een overtreding geacht wordt hoger te zijn naarmate de overtreder professioneler is. Daarnaast zal het behaald voordeel groter zijn naarmate de overtreder een grotere onderneming is. Een groter vissersvaartuig vangt meer (extra) kilo's vis dan een kleiner vaartuig. Bovendien heeft een grotere onderneming over het algemeen meer draagkracht, waardoor een relatief lage boete minder afschrikwekkend is. Dit algemene principe – met de controleverordening als basis – is minder goed toepasbaar op de binnenvisserij. Daar geeft de lengte van een vaartuig in mindere mate een indicatie van de vangsthoeveelheden. In de binnenvisserij worden ook niet altijd vaartuigen gebruikt en worden alleen vaartuigen die zijn uitgerust voor de commerciële exploitatie van vis in het IJsselmeer geregistreerd in het register van vissersvaartuigen, bedoeld in artikel 4 van het Besluit registratie vissersvaartuigen 1998. Daarom is de lengte van het vaartuig ook niet in alle gevallen te verifiëren. Verder ligt bij deze visserij niet vast wie de eigenaar en kapitein is van het vaartuig. Zonder de toevoeging van een specifieke subcategorie voor de binnenvisserij valt deze overtrederscategorie tussen wal en schip. Voor de binnenvisserij is daarom een subcategorie toegevoegd waardoor alle overtreders in de binnenvisserij onder dezelfde categorie vallen en evenredig kunnen worden bestraft.

Door de toevoeging van de subcategorie wordt ook een categorie overtreders op het IJsselmeer ondervangen waarin niet was voorzien. Een vergunninghouder op het IJsselmeer kan naast een eigen vaartuig één ander vaartuig doorgeven aan RVO waarop hij zijn vergunning kan gebruiken, ook wel 'samen vissen' genoemd. Een vergunninghouder op het IJsselmeer kan dus een overtreding begaan op een vaartuig dat niet zijn eigendom is en waarop hij ook niet de kapitein is (of waarbij dat niet is vast te stellen). Als gevolg daarvan vielen deze overtreders onder de lichtste categorie (artikel 3, onderdeel a, van het besluit) terwijl zij eigenlijk onder de categorie daaropvolgend (artikel 3, onderdeel b, van het besluit) horen te vallen. Door de toevoeging van de

nieuwe specifieke subcategorie vallen deze overtreders ook onder artikel 3, onderdeel b, van het besluit, en kan aan die categorie overtreders de bijbehorende boete worden opgelegd.

2.6 Verdere invulling boetecategorieën

In de bijlage bij het besluit, die hoort bij artikel 5 van het besluit, was in de eerste kolom (betreffende natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van hun beroep of bedrijf) enkel een boetebedrag opgenomen voor de overtredingscategorieën, genoemd in artikel 4, eerste lid, onderdelen a en c, van het besluit. Er werd namelijk vanuit gegaan dat ten aanzien van natuurlijke personen geen sprake kon zijn van een ernstige inbreuk met oplegging van een aantal punten. Aan ernstige inbreuken is een puntenstelsel gekoppeld in artikel 92 en bijlage III van de controleverordening. Het puntenstelsel is niet van toepassing op natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf. Bij de indeling van de categorieën overtredingen in artikel 4, eerste lid, van het besluit is aangesloten bij het puntenstelsel.

Inmiddels schrijft de herziene controleverordening in artikel 90, derde lid, onderdeel h, expliciet voor dat het verrichten van visserijactiviteiten of het verkopen van visserijproducten afkomstig van de recreatievisserij een ernstige inbreuk kan vormen (als wordt voldaan aan de criteria in bijlage IV van de herziene controleverordening). Dat betekent dat een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf (overtrederscategorie artikel 3, onderdeel a, van het besluit) volgens de herziene controleverordening een ernstige inbreuk kan begaan. Als die overtrederscategorie een ernstige inbreuk begaat, is de overtredingscategorie, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel e, van toepassing. Het gaat in dat geval om een overtreding zijnde een ernstige inbreuk waarop het puntensysteem in artikel 92 van de controleverordening niet van toepassing is. Wanneer het wettelijk voorschrift wel als ernstige inbreuk kan kwalificeren, maar waarbij de overtreding in het concrete geval niet als zodanig kwalificeert, omdat niet wordt voldaan aan de criteria in bijlage IV van de controleverordening, dan is de overtrederscategorie van artikel 4, eerste lid, onderdeel b, van het besluit van toepassing. De matrix in de bijlage bij het besluit is daarom nader ingevuld om die combinaties van overtreders en overtredingen van een boetebedrag te voorzien.

De overige overtredingscategorieën betreffende natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van hun beroep of bedrijf (onderdelen d en f van artikel 4, eerste lid, van het besluit) zijn niet ingevuld, omdat deze overtredingscategorieën gekoppeld zijn aan ernstige inbreuken waarvoor punten kunnen worden opgelegd. Hoewel natuurlijke personen (die niet handelen in de uitoefening van hun beroep of bedrijf) ernstige inbreuken kunnen begaan, is het Europese puntenstelsel niet van toepassing op hen, waardoor overtredingscategorieën, bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdelen d en f, nooit van toepassing kunnen zijn.

2.7 Uitbreiding van de definitie illegale visserij

Voor twee overtredingscategorieën wordt in artikel 4, eerste lid, aangesloten bij het begrip illegale visserij. Wanneer overtredingen van wettelijke voorschriften geen ernstige inbreuken op het GVB vormen en ook nooit als zodanig kunnen kwalificeren, valt de overtreding in overtredingscategorie a of c, afhankelijk van de vraag of er sprake is van illegale visserij. Het gaat om vissen dat direct in strijd is met de doelstellingen van de visserijregelgeving: het beschermen van de visbestanden, de natuurbelangen en het eigendomsrecht. De begripsbepaling is uitgebreid omdat bij de invoering van het besluit het voorhanden hebben van verboden soorten, ondermaatse vis en het in strijd met de voorschriften (niet) terugzetten van vis, abusievelijk niet is aangemerkt als illegale visserij.

Verbodsbepalingen die zien op het voorhanden hebben of het aan boord houden van verboden vissoorten of ondermaatse vis en terugzetverplichtingen zijn maatregelen die worden ingevoerd voor de instandhouding van visbestanden. De verbodsbepalingen worden opgenomen als maatregel ter bescherming van jonge exemplaren van mariene organismen, soorten die wegens lage visbestanden worden beschermd of als onderdeel van een meerjarenplan. Het gaat veelal om specifieke beheersmaatregelen voor bepaalde visbestanden. Het overtreden van die maatregelen is direct in strijd met de doelstellingen van de visserijregelgeving en is aangemerkt als illegale visserij.

De term terugzetten is aangehouden omdat dit een bestaande term is in de nationale regelgeving. In Europese verband wordt de term teruggooien aangehouden.⁴ Beide termen betekenen hetzelfde, namelijk het terugzetten van vangsten in de wateren waarin ze gevangen zijn.

2.8 Voorbeeldtabel boetebedragen

Hieronder is ten behoeve van de overzichtelijkheid in één tabel het gewijzigde stelsel van bestuurlijke boetes onder de wet samengevat. De hoogte van het boetebedrag ingeval de verlaging als beschreven in paragraaf 2.4 van toepassing is, is opgenomen tussen haakjes.

	natuurlijk persoon niet in uitoefening van beroep of bedrijf	eigenaar of kapitein van visserstvaartuig met een lengte van minder dan 12 meter, de houder van een schriftelijke toestemming voor de binnenvisserij of de rechthebbende op het visrecht in de binnenvisserij	eigenaar of kapitein van visserstvaartuig met een lengte van 12 – 59 meter en max. 1.200 BT of eigenaar van onderneming met minder dan 50 mensen in dienst of kapitein van een visserstvaartuig met een lengte van meer dan 59 meter	eigenaar van visserstvaartuig met een lengte langer dan 59 meter of meer dan 1.200 BT en eigenaar van onderneming met meer dan 50 mensen in dienst
overtreding niet zijnde illegale visserij die tevens overtreding is van een wettelijk voorschrift dat niet kan kwalificeren als een ernstige inbreuk	€ 150 (€ 30) boetebedrag 1	€ 350 (€ 70) boetebedrag 2	€ 450 (€ 90) boetebedrag 3	€ 750 (€ 150) boetebedrag 4
overtreding die kan kwalificeren als een ernstige inbreuk maar in concrete geval niet als zodanig wordt gekwalificeerd	€ 350 (€ 70) boetebedrag 2	€ 450 (€ 90) boetebedrag 3	€ 1.500 (€ 300) boetebedrag 5	€ 3.000 (€ 600) boetebedrag 6
overtreding zijnde illegale visserij, maar niet zijnde overtredingen van wettelijk voorschriften die kunnen kwalificeren als een ernstige inbreuk	€ 450 (€ 90) boetebedrag 3	€ 1.500 (€ 300) boetebedrag 5	€ 3.000 (€ 600) boetebedrag 6	€ 4.500 (€ 900) boetebedrag 7
overtreding zijnde een ernstige inbreuk met 3 punten	n.v.t.	€ 4.500 (€ 900) boetebedrag 7	€ 6.000 (€ 1.200) boetebedrag 8	€ 7.000 (€ 1.400) boetebedrag 9
overtreding zijnde een ernstige inbreuk met 0 of 4-5 punten	€ 750 (€ 150) boetebedrag 4	€ 6.000 (€ 1.200) boetebedrag 8	€ 7.000 (€ 1.400) boetebedrag 9	€ 8.500 (€ 1.700) boetebedrag 10
overtreding zijnde	n.v.t.	€ 7.000	€ 8.500	€ 10.000

⁴ Artikel 4, eerste lid, onderdeel 10, van Verordening (EU) nr. 1380/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 1954/2003 en (EG) nr. 1224/2009 van de Raad en tot intrekking van Verordeningen (EG) nr. 2371/2002 en (EG) nr. 639/2004 van de Raad en Besluit 2004/585/EG van de Raad.

een ernstige inbreuk met 6-7 punten		(€ 1.400) boetebedrag 9	(€ 1.700) boetebedrag 10	(€ 2.000) boetebedrag 11, of, indien dat meer is, 10% (2%) van de jaaromzet, onverminderd artikel 54c, derde lid, van de wet
-------------------------------------	--	----------------------------	-----------------------------	---

3. Regeldruk

De regeldruk is voldoende in kaart gebracht, ATR heeft het dossier niet geselecteerd voor een formeel advies omdat het geen significante gevolgen voorziet voor de regeldruk.

4. Uitvoering

5. Internetconsultatie

[PM]

6. Inwerkingtreding

De inwerkingtreding van dit besluit is wenselijk met ingang van 10 januari 2026, omdat op die datum ook de herziening van de controleverordening ten aanzien van sanctionering van toepassing wordt. Aangezien het reëel is dat dit besluit niet voor die datum is vastgesteld, is opgenomen dat in dat geval het besluit in werking treedt met ingang van de dag na de datum van publicatie in het Staatsblad.

De boeteverhogingen bedoeld in artikel 5, tweede en derde lid (nieuw) en artikel 6, eerste lid (nieuw), van het besluit gelden alleen voor feiten die na de datum van inwerkingtreding van dit besluit zijn begaan. Omdat de boete wordt verhoogd en voor de overtreder ongunstiger is, wordt de boeteverhoging op grond van artikel 5:46, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht in samenhang met artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht niet toegepast voor overtredingen die voor die datum zijn begaan. Daarvoor geldt dus de oude boete of, indien van toepassing, het oude artikel 6, eerste lid, van het besluit.

II. Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1, onderdelen A en D, onder 2 (artikel 1 en 4, vierde lid (oud))

Artikel 4, vierde lid, vervalt met dit besluit omdat er geen ruimte meer is om bij ministeriële regeling inbreuken aan te wijzen die onder omstandigheden als 'ernstig' kunnen kwalificeren. Voor een nadere toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.3 van het algemene deel van deze nota van toelichting. Daarom is ook de verwijzing naar dat lid in de definitiebepaling "ernstige inbreuken" in artikel 1 vervallen.

Voor een nadere toelichting op de wijziging van de definitiebepaling "illegale visserij" wordt verwezen naar paragraaf 2.7 van het algemene deel van deze nota van toelichting.

Artikel 1, onderdeel B (artikel 2, derde lid (nieuw))

In artikel 2, derde lid (nieuw), van het besluit is een verlaging van de boetebedragen geïntroduceerd voor zover die overtredingen afhankelijk zijn van registratie door de overtreder zelf. Bij ministeriële regeling worden de overtredingen aangewezen waarop de boeteverlaging uit dit artikel van toepassing is.

Wanneer het om een overtreding gaat die is aangewezen bij ministeriële regeling, wordt het gefixeerde boetebedrag uit het eerste lid gedeeld door vijf. Voor deze overtredingen geldt ook dat het bedrag van een bestuurlijke boete die wordt opgelegd nooit hoger kan zijn dan het wettelijk maximum dat is opgenomen in artikel 54c, derde lid, van de wet en dat het derde lid gevolgd wordt voor de wijze van vaststellen van de jaaromzet wanneer boetebedrag 11 van toepassing is. Indien boetebedrag 11 van toepassing is, wordt zowel het maximumbedrag als het percentage van

de jaaromzet die als boete kan worden opgelegd door vijf gedeeld. Zie de tabel in paragraaf 2.4 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

Artikel I, onderdeel C (*artikel 3*)

Artikel 3 bepaalt welke categorieën van overtreders er worden onderscheiden. In de tweede categorie (onderdeel b) zijn twee onderdelen toegevoegd om een passende aansluiting te vinden op de situatie van de vissers op de binnenwateren, waaronder het IJsselmeer.

Onder het toegevoegde tweede onderdeel valt de houder van een schriftelijke toestemming als bedoeld in artikel 21, tweede lid, van de wet. Dat gaat feitelijk over de IJsselmeervissers en vissers op de overige binnenwateren die een schriftelijke toestemming hebben. Artikel 21 van de wet ziet uitsluitend op de binnenwateren, waardoor de houders van een schriftelijke toestemming in de kustwateren niet onder deze categorie vallen. Zij vallen reeds onder artikel 3, onderdeel b, onder 1°, of onderdeel c, van het besluit.

De rechthebbende op het visrecht is het nieuwe derde onderdeel en is gedefinieerd in artikel 1, eerste lid, onderdeel c, van de wet als de gerechtigde tot vissen uit welken hoofde ook, behalve de houder van een schriftelijke toestemming, als bedoeld in artikel 7, tweede lid, of van een schriftelijke toestemming, als bedoeld in artikel 21, tweede lid. Door 'de rechthebbende op het visrecht in de binnenvisserij' toe te voegen wordt geborgd dat ook vissers op de binnenwateren die geen schriftelijke toestemming maar een huurovereenkomst op grond van paragraaf 5 van de wet hebben onder deze categorie vallen.

Artikel I, onderdeel D (*artikel 4, eerste lid*)

De wijziging is voornamelijk gericht op het verduidelijken van onderdeel b. Sommige overtredingen van het GVB kwalificeren slechts onder bepaalde omstandigheden als ernstige inbreuk. Namelijk de activiteiten genoemd in artikel 90, derde lid, van de herziene controleverordening voor zover er aan één van de in bijlage IV van voornoemde verordening vastgestelde criteria is voldaan. Voldoet een overtreding daar niet aan, dan is het geen ernstige inbreuk maar wel een inbreuk op het GVB. Het voorschrift kan dus kwalificeren als ernstige inbreuk, maar omdat de feiten in de betreffende concrete casus niet voldoen aan één van de criteria in bijlage IV bij de controleverordening, is het in het concrete geval geen ernstige inbreuk. De overtreding valt in dat geval onder onderdeel b.

Artikel I, onderdeel E (*artikel 5, tweede en derde lid*)

Het nieuwe tweede lid van artikel 5 van het besluit geeft de minister de mogelijkheid een hogere boete op te leggen indien de waarde van de visserij- of aquacultuurproducten die verkregen zijn als het gevolg van het plegen van een ernstige inbreuk de hoogte van de bestuurlijke boete overschrijdt. De herziene controleverordening verplicht dat de administratieve financiële sanctie bij ernstige inbreuken minimaal bestaat uit de waarde van de visserij- of aquacultuurproducten die met de ernstige inbreuk verkregen zijn. Het nieuwe tweede lid is alleen van toepassing bij ernstige inbreuken op het GVB en kan dus niet zien op illegale visserij in de binnenwateren.

In het nieuwe derde lid van artikel 5 is aangesloten bij de mogelijkheid die het oude artikel 6, eerste lid, reeds bood. Daarin is bepaald dat de minister de bevoegdheid heeft om in bepaalde gevallen een hogere boete op te leggen dan het boetebedrag dat volgt uit artikel 5, eerste lid. Een hoger boetebedrag is mogelijk in het geval het economisch voordeel het boetebedrag overschrijdt. De toevoeging "aanmerkelijk" is vervallen omdat artikel 89bis, tweede lid, van de herziene controleverordening verplicht dat lidstaten erop toezien dat het economisch voordeel dat aan de inbreuk op het GVB te danken is, afgenomen wordt. Ook los van die verplichting is het echter wenselijk dat er een dergelijke mogelijkheid is voor overtredingen waarbij een economisch voordeel wordt behaald, ook als dat geen inbreuk op het GVB is. Met de nieuwe formulering wordt geborgd dat de bestuurlijke boete die wordt opgelegd, daadwerkelijk het behaalde voordeel teniet doet.

Voor beide leden geldt dat een boete van ten hoogste categorie 11 (artikel 2, eerste lid, onderdeel k) kan worden opgelegd.

Artikel I, onderdeel F (*artikel 6*)

Aan het eerste lid van artikel 6 (nieuw) wordt een zin toegevoegd om te voldoen aan een nieuwe eis uit de herziene controleverordening. Wanneer er bij een ernstige inbreuk sprake is van recidive, verplicht de herziene controleverordening dat de administratieve financiële sanctie minimaal tweemaal de waarde van de visserij- of aquacultuurproducten die verkregen zijn als gevolg van het plegen van de ernstige inbreuk bedraagt (artikel 91bis, tweede lid, van de herziene controleverordening). Indien de overtreding een ernstige inbreuk betreft en het om recidive gaat, wordt het boetebedrag op basis van dat principe bepaald. Voor alle overtredingen die geen ernstige inbreuken vormen blijft de 'oude' recidiveregulering uit artikel 6, eerste lid, gelden. Het boetebedrag wordt verdubbeld als een overtreder binnen drie jaar nadat voor een overtreding een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, opnieuw eenzelfde (soort) overtreding begaat.

Naar aanleiding van de verplaatsing van het oude eerste lid van artikel 6 naar artikel 5, zijn ook de verwijzingen naar het oude eerste lid in het nieuwe eerste, tweede en derde lid van artikel 6 van het besluit aangepast.

Aan het tweede lid van artikel 6 (nieuw) is een zin toegevoegd waardoor de bepaling buiten toepassing blijft wanneer er sprake is van recidive en een bestuurlijke boete verhoogd wordt op grond van artikel 5, tweede of derde lid. Het gaat dan om overtredingen waarbij de verkregen waarde van de visserij- of aquacultuurproducten of het behaalde economisch voordeel de hoogte van de bestuurlijke boete overschrijdt. Om aan de Europese bepalingen te kunnen voldoen die ten grondslag liggen aan artikel 5, tweede en derde lid (nieuw), is meer ruimte nodig om hogere boetes op te leggen dan het ingestelde plafond in artikel 6, tweede lid.

Artikel I, onderdeel G *(bijlage)*

Voor een toelichting op deze wijziging wordt verwezen naar paragraaf 2.6 van het algemeen deel van deze nota van toelichting.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,