



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot regeling van de bestuurlijke boete Visserijwet 1963 (Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963)

Nader Rapport

's-Gravenhage, 1 december 2023
Nr. WJZ / 41128694

Aan de Koning

Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot regeling van de bestuurlijke boete Visserijwet 1963 (Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963)

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 13 juli 2023, nr. 2023001705, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 20 september 2023, nr. W11.23.00192/IV, bied ik U hierbij aan.

De tekst van het advies treft u hieronder aan, voorzien van mijn reactie.

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2023, no. 2023001705, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot regeling van de bestuurlijke boete Visserijwet 1963, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th. de Graaf*

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State bevat geen opmerkingen. Ambtshalve is wel een onvolkomenheid in de tweede voetnoot van nota van toelichting hersteld.

Ik bied U hierbij het ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting aan en verzoek U overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
P. Adema.*



Advies Raad van State

No. W11.23.00192/IV

's-Gravenhage, 20 september 2023

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 13 juli 2023, no.2023001705, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot regeling van de bestuurlijke boete Visserijwet 1963, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van tot regeling van de bestuurlijke boete Visserijwet 1963 (Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963) (ontwerptekst zoals aangeboden aan de afdeling advisering van de Raad van State)

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

Op de voordracht van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit 11 juli 2023, nr. WJZ / 33376640;

Gelet op artikel 54c, tweede lid, van de Visserijwet 1963;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van nr.);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van, nr. WJZ.....;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK 1. BEGRIPSBEPALINGEN

Artikel 1

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

controleverordening: Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een controleregeling van de Unie die naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 847/98, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PbEU 2009, L 343);

ernstige inbreuk: een gedraging die in strijd is met de krachtens artikel 3a van de wet vastgestelde voorschriften voor zover die gedraging in de toepasselijke verordening, bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, als ernstige inbreuk is omschreven en die op grond van artikel 4, vierde lid, als ernstige inbreuk wordt beschouwd;

illegale visserij: vissen zonder of in afwijking van de benodigde vergunning, zonder schriftelijke toestemming, met verboden vistuig, tijdens gesloten tijden, in gesloten gebied of op een verboden soort;

punten: punten die aan een eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig zijn toegewezen in het kader van het puntensysteem voor ernstige inbreuken, bedoeld in artikel 92 van de controleverordening;

overtreding: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens een bepaling genoemd in artikel 54c, eerste lid, van de wet;

wet: Visserijwet 1963.

HOOFDSTUK 2. DE BESTUURLIJKE BOETE

Artikel 2

1. Onze Minister stelt de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding kan worden opgelegd vast overeenkomstig de volgende categorieën boetebedragen:
 - a. boetebedrag 1: € 150;
 - b. boetebedrag 2: € 350;
 - c. boetebedrag 3: € 450;
 - d. boetebedrag 4: € 750;
 - e. boetebedrag 5: € 1.500;
 - f. boetebedrag 6: € 3.000;
 - g. boetebedrag 7: € 4.500;
 - h. boetebedrag 8: € 6.000;
 - i. boetebedrag 9: € 7.000;
 - j. boetebedrag 10: € 8.500;
 - k. boetebedrag 11: € 10.000 of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet, onverminderd artikel 54c, derde lid, van de wet.
2. De berekening van de omzet, bedoeld in het eerste lid, onderdeel k, geschiedt op voet van het bepaalde voor de netto-omzet in artikel 377, zesde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek.



Artikel 3

Onze Minister maakt bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete onderscheid tussen de volgende categorieën overtreders:

- a. een natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep of bedrijf;
- b. 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;
- c. 1°. de kapitein indien het vissersvaartuig onder wiens gezag de overtreding is begaan een lengte over alles heeft van 12 meter of meer;
2°. de eigenaar van een vissersvaartuig indien het vissersvaartuig waarmee de overtreding is begaan een lengte over alles heeft van 12 meter tot 59 meter en een brutotonnage heeft van maximaal 1.200 brutoton; of
3°. een onderneming welke op de dag waarop de overtreding is begaan 50 of minder werknemers telde, indien de normadressaat van het beboetbare feit niet de eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig is;
- d. 1°. de eigenaar van een vissersvaartuig indien het vissersvaartuig waarmee de overtreding is begaan een lengte over alles heeft van 59 meter of meer of een brutotonnage heeft van meer dan 1.200 brutoton; of
2°. een onderneming welke op de dag waarop de overtreding werd begaan meer dan 50 werknemers telde, indien de normadressaat van het beboetbare feit niet de eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig is.

Artikel 4

1. Onze Minister maakt bij het bepalen van de hoogte van de bestuurlijke boete voorts onderscheid tussen de volgende categorieën overtredingen:
 - a. overtredingen niet zijnde illegale visserij die tevens overtredingen zijn van feiten die niet kunnen kwalificeren als een ernstige inbreuk;
 - b. overtredingen van feiten die kunnen kwalificeren als ernstige inbreuk, maar waarbij de overtreding in het concrete geval niet als zodanig kwalificeert;
 - c. overtredingen zijnde illegale visserij en niet zijnde overtredingen van feiten die kunnen kwalificeren als een ernstige inbreuk;
 - d. overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 3 punten worden toegewezen;
 - e. overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 4 of 5 punten worden toegewezen en zijnde een ernstige inbreuk waarop het puntensysteem, bedoeld in artikel 92 van de controleverordening niet van toepassing is;
 - f. overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 6 of 7 punten worden toegewezen.
2. Bij ministeriële regeling wordt bepaald tot welke categorie van overtredingen als bedoeld in het eerste lid een overtreding behoort.
3. In afwijking van het eerste lid, kan Onze Minister regelen dat een overtreding als bedoeld in het eerste lid, onderdeel c, die niet volgt uit bindende besluiten van instellingen van de Europese Unie en die in de zee- of kustvisserij wordt begaan, behoort tot de categorie overtredingen, bedoeld in het eerste lid, onderdelen d, e of f.
4. Bij ministeriële regeling wordt bepaald wanneer een gedraging als ernstige inbreuk wordt beschouwd indien:
 - a. die gedraging in strijd is met de krachtens artikel 3a van de wet vastgestelde voorschriften; en
 - b. die gedraging in de toepasselijk verordening, bedoeld in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, als ernstige inbreuk is omschreven.

Artikel 5

Onze Minister bepaalt de hoogte van de bestuurlijke boete aan de hand van de in de bijlage bij dit besluit vastgestelde tabel, indien het een overtreding betreft die is opgenomen in de regeling, bedoeld in artikel 4, tweede lid.

Artikel 6

1. Indien de hoogte van de bestuurlijke boete door het met de overtreding behaalde economisch voordeel aanmerkelijk wordt overschreden, kan Onze Minister ten hoogste het bedrag, bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel k, opleggen. Indien van toepassing neemt Onze Minister hierbij artikel 90, derde lid, van de controleverordening of de artikelen 44, tweede lid, en 46 van 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) in acht.

2. Indien ten tijde van het begaan van een overtreding nog geen drie jaren zijn verstreken sinds een eerder aan de overtreder opgelegde bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding onherroepelijk is geworden, is de boete, in afwijking van artikel 5, gelijk aan de som van de op grond van artikel 5 voor de overtreding op te leggen bestuurlijke boete en de voor die eerdere overtreding opgelegde bestuurlijke boete.
3. Indien de boete wordt verhoogd op grond van het tweede lid, wordt geen hogere boete opgelegd dan zeven maal de boete die op grond van artikel 5 voor de overtreding zou worden opgelegd.
4. Bij ministeriële regeling kunnen soortgelijke overtredingen worden aangewezen waarop het tweede lid van overeenkomstige toepassing is.

HOOFDSTUK 3: OVERIGE EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 7

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

Artikel 8

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963.

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

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,



Bijlage bij artikel 5

Categorie overtreder → Categorie overtreding ↓	Artikel 3, onderdeel a	Artikel 3, onderdeel b	Artikel 3, onderdeel c	Artikel 3, onderdeel d
Artikel 4, eerste lid, onderdeel a	Boetebedrag 1, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 2, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 3, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 4, als bedoeld in artikel 2, eerste lid
Artikel 4, eerste lid, onderdeel b	Niet van toepassing	Boetebedrag 3, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 5, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 6, als bedoeld in artikel 2, eerste lid
Artikel 4, eerste lid, onderdeel c	Boetebedrag 3, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 5, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 6, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 7 als bedoeld in artikel 2, eerste lid
Artikel 4, eerste lid, onderdeel d	Niet van toepassing	Boetebedrag 7, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 8, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 9, als bedoeld in artikel 2, eerste lid
Artikel 4, eerste lid, onderdeel e	Niet van toepassing	Boetebedrag 8, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 9, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 10, als bedoeld in artikel 2, eerste lid
Artikel 4, eerste lid, onderdeel f	Niet van toepassing	Boetebedrag 9, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 10, als bedoeld in artikel 2, eerste lid	Boetebedrag 11, als bedoeld in artikel 2, eerste lid



NOTA VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

1. Aanleiding en doel

In de Wet van 22 augustus 2022 houdende wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete¹ is de bevoegdheid gecreëerd voor het opleggen van een bestuurlijke boete bij een overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens de Visserijwet 1963 (hierna: de visserijregelgeving). Doel van de introductie van de bestuurlijke boete is om de naleving van visserijregelgeving te verbeteren. Gelet op de geringe normatieve lading van het merendeel van de voorschriften uit de visserijregelgeving en op het feit dat financieel gewin is te behalen bij overtreding van visserijregelgeving, is er behoefte aan handhavingsinstrumentarium waarmee een overtreder eenvoudig en op betrekkelijk korte termijn met de gevolgen van diens handelen kan worden geconfronteerd (lik-op-stukbeleid). De bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen voorziet hierin.

Met de uitbreiding van het bestuurlijke handhavingsinstrumentarium wordt tevens uitvoering gegeven aan een aanbeveling van de Europese Commissie aan Nederland om een bestuurlijke boete in te voeren voor bepaalde overtredingen van de regels van het Europees Gemeenschappelijk Visserijbeleid (GVB) om een meer afschrikwekkend sanctiestelsel te realiseren.² De lange duur van een strafrechtelijke procedure vermindert in de optiek van de Commissie de effectiviteit van de handhaving van de regels van het GVB.

Naast de bestuurlijke boete blijven de reeds beschikbare herstelsancties bestaan, i.e. last onder bestuursdwang en last onder dwangsom. Ook de mogelijkheid voor de toezichthouder om overtredingen aan het Openbaar Ministerie (OM) voor te leggen in verband met mogelijke strafrechtelijke vervolging blijft bestaan. Daarmee ontstaat een duaal stelsel, waarbij voor de handhaving van visserijregelgeving door middel van punitieve sancties zowel de bestuursrechtelijke als de strafrechtelijke weg openstaat.

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 zal de hoogte van de boete afhankelijk zijn van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het daarmee behaalde voordeel. Met dit besluit wordt invulling gegeven aan die bepaling. Vervolgens zal in een ministeriële regeling per overtreding worden bepaald in welke categorie van overtredingen die activiteit valt.

In paragraaf 2 wordt nader toegelicht op welke wijze de verschillende overtredingen worden gekoppeld aan een boetebedrag. Daarbij is aandacht voor de uitgangspunten, de indeling van de verschillende overtredders, de indeling van de verschillende beboetbare feiten en de boetebedragen die opgelegd zullen worden. De feitelijke koppeling van elke overtreding aan een categorie van beboetbare feiten vindt plaats in de ministeriële regeling die op basis van dit besluit zal worden opgesteld. In paragraaf 3 wordt uiteengezet wat de gevolgen van dit besluit zijn voor de regeldruk. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de uitvoering van dit besluit en in paragraaf 5 wordt ingegaan op de reacties ontvangen tijdens de internetconsultatie. Tot slot geeft deel II van deze nota van toelichting een artikelsgewijze toelichting op dit besluit.

2. Hoofdpijnen van het besluit

2.1 Uitgangspunten vaststelling boetebedrag

Alle voorschriften die op grond van artikel 54c van de wet kunnen worden gehandhaafd met een bestuurlijke boete moeten uiteindelijk worden gekoppeld aan een boetebedrag. Dit gebeurt aan de hand van een matrix die in het vervolg van deze nota van toelichting uitgelegd zal worden. De indeling van beboetbare feiten in de gekozen categorieën van overtredingen vindt plaats in de eerder genoemde ministeriële regeling. Uitgangspunt daarbij is artikel 54c, tweede lid, van de wet waarin is opgenomen dat de hoogte van de boete afhankelijk is van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het behaalde voordeel.

Om recht te doen aan de drie criteria die de wet noemt, zal bij de koppeling van elke mogelijke

¹ Stb. 2022, 343.

² Effectiveness of the sanctioning of infringements of the rules of the Common Fisheries NL-E2-2016-01-A.



overtreding aan een boetebedrag onderscheid worden gemaakt tussen zes soorten overtredingen en vier categorieën overtreders. Daarnaast biedt artikel 6, eerste lid, van dit besluit de mogelijkheid om een hogere boete op te leggen als het financieel gewin behaald met de overtreding aanzienlijk hoger is dan de op te leggen bestuurlijke boete. Op deze wijze worden de overtredingen gekoppeld aan een boetebedrag dat aansluit bij de verwijtbaarheid, het behaalde voordeel en de ernst van de overtreding.

De aard van een wettelijk gefixeerde bestuurlijke boete brengt met zich mee dat slechts in beperkte mate rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de overtreding en de overtreder. Elke overtreding is vooraf al gekoppeld aan een vast boetebedrag. Wel waarborgt artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht dat bij bestuurlijke boetes op overtredingen van visserijregelgeving bij bijzondere omstandigheden de menselijke maat moet worden gehanteerd.

2.2 Soorten overtredingen

De ernst van de overtreding wordt beoordeeld aan de hand van de mate waarin deze schade berokkent aan de belangen die de regelgeving beoogt te beschermen. De visserijregelgeving is primair gericht op bescherming van de visbestanden en de bescherming van natuurbelangen. De regulering van de binnenvisserij is daarnaast ook gericht op bescherming van eigendom (visrecht).

Overtredingen waarbij de schade meer indirect is of zeer beperkt, worden gekoppeld aan lagere boetebedragen. Hierbij kan gedacht worden aan kleine afwijkingen van een administratieve verplichting binnenvisserij, kleine afwijkingen van het vistuig en aan een te late melding van aanlanden. Overtredingen die ernstige schade berokkenen aan één van bovengenoemde belangen worden gekoppeld aan de hoogste boetebedragen. Voor de binnenvisserij gaat het hierbij om visserij zonder of in afwijking van de vergunning, zonder schriftelijke toestemming, met een verboden vistuig, in gesloten tijden, in gesloten gebied of op een verboden soort. Al deze overtredingen vormen een bedreiging van de visbestanden en vallen onder de noemer 'illegale visserij'.

Voor de zeevisserij wordt aangesloten op de in het GVB gehanteerde kwalificatie 'ernstige inbreuken'. Ernstige inbreuken betreffen overtredingen die een aantasting betekenen van het visserijbeheer gericht op duurzame visserij en zijn daarmee overtredingen die ernstige schade tot gevolg hebben voor de visbestanden en de natuur. Categorieën van activiteiten die de kwalificatie 'ernstige inbreuk' kunnen krijgen, staan opgesomd in artikel 90 van de Europese Controleverordening³ en artikel 42 van de Europese verordening inzake illegale, ongemelde en ongereglemateerde visserij⁴. Aan ernstige inbreuken is een puntenstelsel gekoppeld in Bijlage XXX bij de Uitvoeringsverordening bij de Controleverordening⁵. Daarin staat opgesomd hoeveel punten er voor elke categorie ernstige inbreuk moet worden opgelegd. Hoe ernstiger de overtreding, hoe meer punten worden toegekend. Bij de indeling van de soorten overtredingen zijn de in genoemde bijlage onderscheiden ernstige inbreuken gebundeld in drie groepen, omdat een verdere differentiatie voor het opleggen van een passende bestuurlijke boete niet nodig is. Bepalend is of de categorisering van overtredingen zal leiden tot proportionele boetes die voldoende afschrikwekkend zijn. De verwachting is dat dit met de hieronder opgenomen matrix het geval zijn.

De Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020 vult in wanneer een overtreding valt binnen de categorie van activiteiten die de kwalificatie 'ernstige inbreuk' kunnen krijgen en geeft aan wanneer een dergelijke overtreding zal worden gekwalificeerd als een ernstige inbreuk. Deze beleidsregel zal worden opgenomen in de ministeriële regeling die op basis van dit besluit wordt vastgesteld.

Bij de koppeling van overtredingen aan boetebedragen zal in principe worden uitgegaan van de volgende zes soorten overtredingen, oplopend in ernst.

1. Overtredingen niet zijnde illegale visserij die tevens overtredingen zijn van feiten die niet kunnen kwalificeren als een ernstige inbreuk. Hierbij kan gedacht worden aan het niet voldoen aan een administratieve verplichting binnenvisserij.

³ Verordening (EG) nr. 1224/2009 van de Raad van 20 november 2009 tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen, tot wijziging van Verordeningen (EG) nr. 847/96, (EG) nr. 2371/2002, (EG) nr. 811/2004, (EG) nr. 768/2005, (EG) nr. 2115/2005, (EG) nr. 2166/2005, (EG) nr. 388/2006, (EG) nr. 509/2007, (EG) nr. 676/2007, (EG) nr. 1098/2007, (EG) nr. 1300/2008, (EG) nr. 1342/2008 en tot intrekking van Verordeningen (EEG) nr. 2847/93, (EG) nr. 1627/94 en (EG) nr. 1966/2006 (PbEU 2009, L 343).

⁴ Verordening (EG) nr. 1005/2008 van de Raad van 29 september 2008 houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereglemateerde 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).

⁵ Uitvoeringsverordening (EU) nr. 404/2011 van de Commissie van 8 april 2011 houdende bepalingen voor de uitvoering van Verordening (EU) nr. 1224/2009 van de Raad tot vaststelling van een communautaire controleregeling die de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid moet garanderen (PbEU 2011, L 112).



2. Overtredingen die gekwalificeerd kunnen worden als een ernstige inbreuk, maar in het concrete geval niet als zodanig worden gekwalificeerd. Hierbij kan gedacht worden aan kleine afwijkingen van de verplichte registratie vangstgegevens zeevisserij en kleine afwijkingen van het vistuig.
3. Overtredingen zijnde illegale visserij, maar niet zijnde overtredingen van feiten die kunnen kwalificeren als een ernstige inbreuk. Deze categorie geldt voor de binnenwateren. Onder illegale visserij wordt verstaan: visserij zonder of in afwijking van de vergunning, zonder schriftelijke toestemming, met een verboden vistuig, in gesloten tijden, in gesloten gebied of op een verboden soort. Omdat de opbrengsten in de binnenvisserij veel lager zijn dan in de zeevisserij worden hier lagere boetebedragen aan gekoppeld.
4. Overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 3 punten worden toegewezen. Niet-naleving van de verplichte registratie van vangstgegevens valt hier onder.
5. Overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 4–5 punten worden toegewezen of een ernstige inbreuk die buiten het puntenstelsel valt. Het gebruik van verboden vistuig valt hier onder meer onder en ook het illegaal aanlanden van ondermaatse vis.
6. Overtredingen zijnde een ernstige inbreuk waarvoor 6–7 punten worden toegewezen. Vissen in gesloten gebied of zonder vergunning valt hieronder.

Met deze indeling wordt recht gedaan aan het wettelijke criterium om onderscheid te maken op basis van de ernst van de overtreding en gedeeltelijk aan het criterium van behaald voordeel. Bij de koppeling van een overtreding aan een boetebedrag zal worden uitgegaan van de voorgaande indeling van overtredingen. Aan de overtredingen die vallen onder 4, 5 en 6 kunnen overtredingen worden toegevoegd die niet zijn opgenomen in het GVB en die worden gepleegd in de kust- en zeevisserij. Hierbij zal worden gekeken naar ernstige overtredingen waarmee, gelet op het karakter van de zee- en kustvisserij, veel voordeel kan worden behaald. Een voorbeeld is het vissen zonder contingent (artikel 21 Uitvoeringsregeling zeevisserij). Voor dergelijke overtredingen zijn de boetebedragen die zijn gekoppeld aan de overtredingen in de hiervoor als derde beschreven groep onvoldoende afschrikwekkend.

2.3 Categorieën overtreders

De verwijtbaarheid van een overtreding wordt geacht hoger te zijn naarmate de overtreder professioneler is en het behaald voordeel zal groter zijn naarmate de overtreder een grotere onderneming is. Een groter vissersvaartuig vangt meer (extra) kilo's vis dan een kleiner vaartuig. Daarom worden overtredingen begaan door een natuurlijk persoon (bijvoorbeeld een sportvisser) gekoppeld aan een lager boetebedrag en overtredingen begaan met een groot vissersvaartuig of door een omvangrijk bedrijf aan een hoger boetebedrag.

De onderscheiden categorieën sluiten aan op EU-regelgeving. Voor vaartuigen van minder dan 12 meter lengte gelden op grond van de Controleverordening onder andere minder strikte regels met betrekking tot de vangstregistratie en het aanlanden dan voor langere vaartuigen.⁶ De grens van 1.200 brutoton wordt op verschillende plaatsen in de Uitvoeringsregeling zeevisserij gebruikt om aan te geven dat er sprake is van een (zeer) groot vissersvaartuig. Schepen tot 59 meter betreffen kotters die kust- of zeevisserij bedrijven en schepen langer dan 59 meter zijn grote vissersvaartuigen die op pelagische vis vissen. Het onderscheidend criterium van 50 werknemers volgt uit een aanbeveling van de Europese Commissie⁷ waarin is gedefinieerd wanneer een onderneming kwalificeert als een kleine, middelgrote of micro-onderneming.

Dat de kapitein in een hogere categorie valt dan een ander natuurlijk persoon die niet handelt in de uitoefening van zijn beroep (als kapitein), volgt uit het feit dat EU-regelgeving er vanuit gaat dat de kapitein van een vissersvaartuig een eigen verantwoordelijkheid heeft. Zo wordt een kapitein ook punten toegewezen wanneer onder zijn of haar verantwoordelijkheid regels worden overtreden, omdat de kapitein immers verantwoordelijk is voor naleving van de voorschriften door het personeel aan boord van het vaartuig. Verder deelt de kapitein bij kleine vaartuigen vaak in het financieel gewin dat met een overtreding wordt behaald. Bij kleinere vaartuigen is de kapitein doorgaans (mede-)eigenaar. De kapitein van de grootste vissersvaartuigen is niet ingedeeld in de hoogste categorie waarin wel de grootste vissersvaartuigen vallen, omdat het daarbij gaat om pelagische vissersvaartuigen, waarbij de kapitein veelal in loondienst is en daardoor niet vanzelf meedeelt in financieel gewin dat voortkomt uit een overtreding.

Daarmee worden de volgende categorieën overtreders onderscheiden:

⁶ Artikel 17 Controleverordening.

⁷ Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (C(2003) 1422).



1. natuurlijk persoon niet in de uitoefening van een beroep⁸;
2. eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig kleiner dan 12 meter;
3. eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig met een lengte van 12–59 meter en een brutotonnage van maximaal 1.200 BT of eigenaar van een onderneming met minder dan 50 mensen in dienst en kapitein van een vissersvaartuig langer dan 59 meter;
4. eigenaar van een vissersvaartuig met een lengte van meer dan 59 meter of een brutotonnage van meer dan 1.200 BT of eigenaar van een onderneming met 50 of meer mensen in dienst.

2.4 Hoogte van de boetebedragen

De elf onderscheiden boetebedragen lopen op in hoogte: van 150 euro tot 10.000 euro. De boetebedragen zijn zo gekozen dat ze niet hoger zijn dan het strafrechtelijk maximum. In uitzonderlijke gevallen kan een boete worden opgelegd van 10% van de jaaromzet, als dit een hoger boetebedrag is dan 10.000 euro. Ook deze omzet-gerelateerde boete is begrensd door het wettelijk boetemaximum. Dit wettelijke boetemaximum is per overtreding verschillend omdat het is gelijkgesteld met de maximale strafrechtelijke boete voor de specifieke overtreding. Van een uitzonderlijk geval is sprake wanneer het behaalde voordeel aanzienlijk hoger is dan het boetebedrag dat is gekoppeld aan die bewuste overtreding.

De combinatie van de verschillende soorten overtredingen en categorieën overtreeders met de verschillende boetebedragen, leidt tot de onderstaande matrix. Hiermee is de hoogte van de boete afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het behaalde voordeel. Om de hoogte van de boete voldoende te laten aansluiten bij de ernst van de overtreding, is in twee gevallen boetebedrag vier overgeslagen.

Onderstaande matrix moet als volgt worden gelezen. Voor bijvoorbeeld een ernstige inbreuk waarvoor drie punten worden opgelegd, worden de boetebedragen opgelegd die in de rij staan ‘overtreding zijnde een ernstige inbreuk met 3 punten’. Welk bedrag in het concrete geval aan de orde is, is afhankelijk van de overtreder. Is de overtreder bijvoorbeeld de eigenaar van een vissersvaartuig van 24 meter over alles, dan valt deze overtreder in de categorie ‘eigenaar of kapitein van vissersboot 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 vissersvaartuig met een lengte van meer dan 59 meter’. Deze categorie staat in de derde kolom in de matrix. In dit voorbeeld wordt het boetebedrag opgelegd dat in de derde kolom staat, in de rij van ‘overtreding zijnde een ernstige inbreuk met 3 punten’: € 6.000.

	natuurlijk persoon niet in uitoefening van beroep	eigenaar of kapitein van vissersboot met een lengte van minder dan 12 meter	eigenaar of kapitein van vissersboot 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 vissersvaartuig met een lengte van meer dan 59 meter	eigenaar van vissersboot 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 feit dat niet kan kwalificeren als een ernstige inbreuk	150 euro boetebedrag 1	350 euro boetebedrag 2	450 euro boetebedrag 3	750 euro boetebedrag 4
overtreding die kan kwalificeren als een ernstige inbreuk maar in concrete geval niet als zodanig wordt gekwalificeerd	nvt	500 euro boetebedrag 3	1.500 euro boetebedrag 5	3.000 euro boetebedrag 6
overtreding zijnde illegale visserij, maar niet zijnde overtredingen van feiten die kunnen kwalificeren als een ernstige inbreuk	500 euro boetebedrag 3	1.500 euro boetebedrag 5	3.000 euro boetebedrag 6	4.500 euro boetebedrag 7
overtreding zijnde een ernstige inbreuk met 3 punten	nvt	4.500 euro boetebedrag 7	6.000 euro boetebedrag 8	7.000 euro boetebedrag 9

⁸ Wanneer de overtreding wordt begaan door een medewerker van een vissersvaartuig of bijvoorbeeld een visafslag is de werkgever verantwoordelijk.



	natuurlijk persoon niet in uitoefening van beroep	eigenaar of kapitein van vissersboot met een lengte van minder dan 12 meter	eigenaar of kapitein van vissersboot 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 vissersvaartuig met een lengte van meer dan 59 meter	eigenaar van vissersboot 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 zijnde een ernstige inbreuk met 0 of 4–5 punten	nvt	6.000 euro boetebedrag 8	7.000 euro boetebedrag 9	8.500 euro boetebedrag 10
overtreding zijnde een ernstige inbreuk met 6–7 punten	nvt	7.000 euro boetebedrag 9	8.500 euro boetebedrag 10	10.000 euro boetebedrag 11, of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet, onverminderd artikel 54c, derde lid, van de wet

Indien sprake is van omstandigheden die met zich meebrengen dat het financieel gewin dat is behaald met de overtreding aanzienlijk hoger is dan het op te leggen boetebedrag, kan het boetebedrag worden verhoogd tot maximaal de hoogste boete: boetebedrag 11. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat vissers of bedrijven overtredingen blijven maken en deze als het ware afkopen met een bestuurlijke boete. Dergelijk calculerend bedrag is onwenselijk en ondermijnt de doelstelling van visserijregelgeving: beheer van visbestanden en bescherming van natuurwaarden. Het relateren van de boetehoogte aan het behaald voordeel is voor bepaalde overtredingen van regels uit het gemeenschappelijk visserijbeleid verplicht. Dit vloeit voort uit in artikel 90, derde lid, van de Controleverordening en in de artikelen 44, tweede lid, en 46 van de Verordening inzake illegale, ongemelde en ongeregelde visserij. In voorkomend geval zullen deze bepalingen in acht worden genomen bij het bepalen van de boetehoogte.

Ook recidive is 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 overtreding begaat. Een overtreder aan wie eerder een boete van 1.500 EURO is opgelegd en die binnen drie jaar nadat die boete onherroepelijk is geworden eenzelfde overtreding begaat, krijgt dan voor die tweede overtreding een boete van 3.000 EURO. Om te voorkomen dat de boete voor een betrekkelijk lichte overtredingen door een opeenstapeling van recidive disproportioneel hoog wordt, is hiervoor een plafond ingebouwd. Het plafond is gezet op zeven maal de boete die initieel opgelegd kan worden.

3. Regeldruk

Regeldruk betreft de investeringen en inspanningen die normadressaten moeten verrichten om zich aan wet- en regelgeving van de rijksoverheid te houden. Regeldruk bestaat uit regeldrukkosten en ervaren regeldruk.

Dit besluit heeft voor het bedrijfsleven en de sportvisser geen gevolgen voor de regeldruk. De voorschriften die zij moeten naleven wijzigen niet. Het enige dat wijzigt is dat overtreding van de voorschriften voortaan met een bestuurlijke boete kan worden bestraft.

De kosten gemoeid met het indienen van een bezwaarschrift tegen de beschikking waarmee een bestuurlijke boete is opgelegd, vallen niet onder regeldrukkosten, omdat het gaat om bestuursrechtelijke handhaving. Deze categorie is uitgezonderd van het begrip regeldrukkosten.

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft besloten geen formeel advies uit te brengen omdat er geen substantiële gevolgen zijn voor de regeldruk.

4. Uitvoering

Met het OM zullen afspraken worden gemaakt over de vraag wanneer een overtreding met een bestuurlijke boete wordt afgedaan, in welke gevallen strafrechtelijke handhaving aangewezen is en over welke zaken overleg zal plaatsvinden tussen de toezichthouder en het OM. Het OM is ook betrokken geweest bij de totstandkoming van dit besluit.

Niet alle overtredingen waarop 54c van de wet betrekking heeft, kunnen vanaf het tijdstip van



inwerkingtreding van de wet met een bestuurlijke boete worden bestraft. Om ervaring op te doen en de uitvoeringslasten geleidelijk op te kunnen vangen, zal gewerkt worden met een zogenaamd ingroeimodel. Over een periode van vijf jaar zullen stapsgewijs alle overtredingen onder het nieuwe regime worden gebracht, waarbij gestart zal worden met de minst zware overtredingen. Dit zal in de ministeriële regeling tot uitdrukking worden gebracht.

Zowel de NVWA als RVO 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 stelsel van bestuurlijke boetes voor de visserijregelgeving bij één instantie te beleggen. Het beleggen van deze taak bij één organisatie leidt tot duidelijkheid voor de normadressaten; er is dan één loket. Daar de NVWA de meeste overtredingen door de NVWA worden geconstateerd, wordt de NVWA belast met het opleggen van bestuurlijke boetes aan overtreders. Door RVO geconstateerde overtredingen van de visserijregelgeving worden in een rapport van bevindingen doorgegeven aan de NVWA, die vervolgens beoordeelt of een bestuurlijke boete wordt opgelegd. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau zal de opgelegde boetes invorderen, zoals ook bij de bestuurlijke boetes die worden opgelegd op grond van bijvoorbeeld de Meststoffenwet en de Wet dieren het geval is. De behandeling van bezwaar en beroep wordt eveneens bij de NVWA belegd.

De NVWA heeft de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van dit boetestelsel onderzocht. Op 9 december 2022 is een positief advies uitgebracht. Vanuit de ervaring met het boetestelsel van de Wet dieren is daarbij de suggestie gedaan om een recidiveplafond in te bouwen om te voorkomen dat de boetes disproportioneel hoog worden als de overtreding meermalen herhaald wordt. Als een overtreding binnen drie jaar wordt herhaald, wordt de boete twee keer het reguliere boetebedrag. Als de overtreding vervolgens nog eens binnen drie jaar wordt herhaald, wordt het boetebedrag verhoogd met het boetebedrag van de vorige boete. Dit komt dus neer op drie keer het reguliere boetebedrag. Om te voorkomen dat deze verhoging alsmaar door kan gaan bij doorgaande recidive, is de suggestie van het recidiveplafond overgenomen. Het recidiveplafond is vastgesteld op zeven maal de hoogte van die boete die zou zijn opgelegd als er geen sprake was geweest van recidive. Zonder recidiveplafond zou de boete disproportioneel hoog kunnen worden.

5. Internetconsultatie

Een concept van dit besluit is bekendgemaakt via de website www.internetconsultatie.nl. Van 22 februari 2023 tot en met 22 maart 2023 kon worden gereageerd. Er zijn twee reacties ontvangen van producentenorganisaties voor de visserij. Beide respondenten ondersteunen in beginsel de invoering van een bestuurlijke boetestelsel voor overtreding van visserijregelgeving, maar plaatsen enkele kanttekeningen bij het concept. De belangrijkste punten die naar voren worden gebracht zijn: categorisering van de overtredingen, proportionaliteit van de boetebedragen en de aansluiting bij het GVB. Ten slotte wordt ook nog aandacht gevraagd voor de handhavingspraktijk. Naar aanleiding van de reacties is de recidivetermijn verkort tot drie jaar. Deze termijn is in lijn met artikel 92, vierde lid, van de Europese Controleverordening.

5.1 Categorisering overtredingen en overtreders

Respondenten vragen zich af of bij de categorisering voldoende rekening is gehouden met de draagkracht van de overtreder, of het voorstel voldoende duidelijkheid vóóraf geeft en waar het onderscheid van 50 werknemers vandaan komt.

Bij de inrichting van het boetestelsel is rekening gehouden met de aard van de overtreding en met de soort overtreder. Doel hiervan is om te komen tot een boetebedrag dat proportioneel is en voldoende afschrikwekkend.

Voor de onderscheiden categorieën overtredingen is voor de binnenvisserij aangesloten bij het begrip illegale visserij en voor de kust- en zeevisserij is aangesloten op het begrip ernstige inbreuk. Beide begrippen zijn bekend en nemen al jarenlang een centrale positie in de visserijregelgeving. Dat onduidelijk zou zijn in welke categorie een overtreding valt, wordt daarom niet herkend. Met deze begrippen wordt vóóraf duidelijkheid verschaft over welke boete kan worden opgelegd voor welke overtreding.

Bij de overtreders is onderscheid gemaakt tussen grote en kleinere ondernemingen. De gedachte hierachter is dat het behaalde economisch voordeel bij een groter vaartuig groter is en dat de verwijtbaarheid bij een grotere onderneming groter is dan bij een klein bedrijf of een natuurlijk persoon. Het onderscheidend criterium van 50 werknemers volgt uit een aanbeveling van de Europese



Commissie⁹ waarin is gedefinieerd wanneer een onderneming kwalificeert als een kleine, middelgrote of micro-onderneming.

Een respondent vraagt naar voorbeelden van visserijregelgeving waarbij niet de reder of de kapitein de normadressaat zijn. Een voorbeeld is de verplichting van visafslagen en andere handelaren in vis, om een administratie bij te houden van de overdracht en opslag¹⁰.

5.2 Proportionaliteit en aansluiting bij het Gemeenschappelijk Visserij Beleid

Beide respondenten hebben de indruk dat de boetebedragen te hoog zullen zijn en een respondent vraagt zich af of bij de bepaling van het boetebedrag wel voldoende rekening wordt gehouden met de bijzondere omstandigheden van het geval.

De aard van een wettelijke gefixeerd bestuurlijk boetestelsel houdt in dat aan verschillende categorieën een vast boetebedrag wordt gekoppeld. Niettemin wordt een lagere bestuurlijke boete opgelegd indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is (artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht)

Een respondent vraagt waarom de overtredingen zijnde een ernstige inbreuk in drie categorieën zijn ondergebracht en niet nader zijn gedifferentieerd in lijn met het GVB. Een verdere differentiatie van de overtredingen zijnde een ernstige inbreuk is voor het opleggen van een passende bestuurlijke boete niet nodig. Bepalend is of de categorisering van overtredingen en overtredders zal leiden tot proportionele boetes die voldoende afschrikwekkend zijn. De verwachting is dat dit met de hierboven opgenomen matrix het geval zijn.

5.3 Handhavingspraktijk

De respondenten zijn positief over de gefaseerde invoering van het bestuurlijk boetestelsel. Verder wijzen ze erop dat afspraken moeten worden gemaakt over de keuze tussen strafrecht en bestuursrecht. Ook zou bij de lichtere overtredingen – zoals een logboekfouten – eerst een waarschuwing moeten worden gegeven. Ten slotte vragen respondenten wat gebeurt als voor de overtreder zowel de eigenaar van het vaartuig als de kapitein kan worden bestraft.

Inderdaad zullen met het OM afspraken moeten worden gemaakt over wanneer de strafrechtelijke weg zal worden gevolgd en wanneer de bestuursrechtelijke. Deze afspraken zullen dit jaar worden gemaakt. Verder zal het specifieke interventiebeleid worden aangepast aan de invoering van de bestuurlijke boete. Hierin zal ook worden opgenomen of en wanneer er eerst een waarschuwing wordt gegeven.

Als uit de norm volgt dat meerdere (rechts)personen onderworpen zijn aan de norm, en overtreding van de norm kan aan beide worden verweten, krijgen zij beiden een boete. Hierbij zal in de uitvoering rekening worden gehouden met het beginsel dat iemand niet twee keer voor hetzelfde gestraft mag worden. Indien maar één van de twee verwijtbaar is voor het overtreden, krijgt alleen die (rechts)persoon een boete. Het gaat er dus om of beiden normadressaten verweten kan worden dat de norm is overtreden.

II Artikelsgewijs

Artikel 1

Artikel 1 geeft zes definities die in dit besluit worden gebruikt. Ten eerste wordt een verkorte aanduiding gegeven voor de controleverordening. Voorts wordt een definitie gegeven van 'ernstige inbreuk'. Hiervoor wordt verwezen naar overtredingen die in het GVB (dus die krachtens artikel 3a van de wet zijn geïmplementeerd) als zodanig zijn aangemerkt. Er is voor gekozen om niet concreet te benoemen om welke verordeningen het gaat omdat er regelmatig nieuwe verordeningen verschijnen waarin bepaalde overtredingen als ernstige inbreuk worden aangemerkt. Overeenkomstig de betrokken verordeningen is daarbij het uitgangspunt dat eerst moet worden vastgesteld dat een overtreding is aan te merken als een ernstige inbreuk. Dit wordt bepaald aan de hand van de regels gesteld krachtens artikel 4, vierde lid, van dit besluit. Deze bepaling geeft een delegatiegrondslag om de regels die zijn vastgesteld in de Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020 in een ministeriële regeling vast te stellen.

⁹ Aanbeveling van de Commissie van 6 mei 2003 betreffende de definitie van kleine, middelgrote en micro-ondernemingen (C(2003) 1422).

¹⁰ Artikel 7, Uitvoeringsregeling visserij



Het begrip 'ernstige inbreuk' wordt enkel gebruikt voor overtredingen op het terrein van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Voor ernstige overtredingen in de binnenvisserij wordt het begrip 'illegale visserij' gebruikt. Hieronder wordt verstaan: al het vissen in afwijking van de vergunning, zonder schriftelijke toestemming, met verboden vistuig, tijdens gesloten tijden, in een gebied dat is gesloten voor (een bepaalde soort van) visserij of het vissen op een verboden soort. Het gaat hier dus om vissen dat direct in strijd is met de doelstellingen van de visserijregelgeving: het beschermen van de visbestanden, de natuurbelangen en het eigendomsrecht. Een begripsbepaling voor 'vissen' is opgenomen in artikel 1, derde lid, van de Visserijwet 1963. Uit de definitie van 'overtreding' (zie hierna) volgt dat het alleen gaat om regels die bij of krachtens de Visserijwet 1963 zijn gesteld. Visserij in strijd met een vergunning die op grond van de Wet natuurbeheer is afgegeven, valt dus niet onder dit boetestelsel.

Voorts wordt een definitie gegeven van 'punten'. Hiermee worden de punten bedoeld die op grond van artikel 92 van de controleverordening worden toegewezen aan de eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig als gevolg van het plegen van ernstige inbreuken. Hoeveel punten voor elke ernstige inbreuk worden toegewezen, is opgenomen in bijlage XXX bij de uitvoeringsverordening bij de controleverordening.

Daarnaast geeft artikel 1 de definitie van 'overtreding'. De gegeven begripsbepaling is een specificering van artikel 5.1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Ten slotte is een verkorte aanduiding gegeven voor de Visserijwet 1963.

Artikel 2

In artikel 2, eerste lid, zijn de categorieën boetebedragen vastgesteld. Het gaat om gefixeerde boetebedragen, dat wil zeggen dat dit bedrag in bijzondere omstandigheden wordt gematigd. Bedrag 11 bevat een vast bedrag dat kan worden verhoogd tot 10% van de jaaromzet, indien dat meer is. Hiermee wordt beoogd te voorkomen dat vissers of bedrijven overtredingen blijven maken en deze als het ware afkopen met een bestuurlijke boete. Dergelijk calculerend bedrag is onwenselijk.

Het bedrag van een bestuurlijke boete die wordt opgelegd kan nooit hoger zijn dan het wettelijk maximum dat is opgenomen in artikel 54c, derde lid, van de wet. Daarin is momenteel opgenomen dat de maximale bestuurlijke boete gelijk is aan de boetecategorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht dat als maximum geldt voor de strafrechtelijke boete die voor overtreding van hetzelfde voorschrift kan worden opgelegd. Overtredingen van de Visserijwet 1963 zijn strafbaar gesteld in de artikelen 55, 56 en 61 van de wet en in artikel 1a, onder 1 en 3, van de Wet op de economische delicten (WED). Alle bedragen die in dit Besluit zijn opgenomen, zijn lager dan de bedragen die als maximale strafrechtelijke boete kan worden opgelegd. Indien er een ander bedrag als bestuurlijke boete wordt opgelegd dan de categorieën boetebedragen die volgen uit dit besluit, zal moeten worden nagegaan wat de maximale strafrechtelijke boete is die kan worden opgelegd voor de betreffende overtreding. Hierbij kunnen aspecten als behaald voordeel en opzet, wat strafverhogende elementen zijn in de WED, in aanmerking worden genomen.

Het tweede lid bevat een voorziening voor de wijze van vaststellen van de jaaromzet. Dit zal gebeuren op voet van bepaalde in artikel 377, zesde lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. Deze bepaling is gelijklopend als artikel 2, derde lid, van het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten. Nu de bestuurlijke boete op basis van dat besluit ook door de NVWA worden opgelegd, is het voor de uitvoering handig hierbij aan te sluiten.

Artikel 3

Artikel 3 bepaalt welke categorieën van overtreders er worden onderscheiden. In de eerste categorie gaat het om natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf. Hierbij moet gedacht worden aan sportvissers. In de tweede categorie vallen de eigenaars van kleine vissersvaartuigen korter dan 12 meter en de kapiteins van een dergelijk vaartuig. Voor de afbakening van deze categorie is aangesloten bij de Controleverordening waarin voor vaartuigen van 12 meter of langer onder andere extra eisen gelden ten aanzien van de vangstregistratie en het aanlanden. In algemene zin geldt dat met een groter vaartuig grotere opbrengst kan worden gerealiseerd en dat het behaalde voordeel bij een overtreding dus ook groter is.

In de derde categorie gaat het in de eerste plaats om kapiteins van een vissersvaartuig langer dan 12 meter. Hierin vallen dus ook de kapiteins van vaartuigen die in de vierde categorie vallen. Hiervoor is gekozen omdat de hoge boetes die in de vierde categorie worden opgelegd niet proportioneel geacht worden voor een natuurlijke persoon. Daarnaast kan een kapitein ook in loondienst zijn, zonder enige winstdeling, waardoor de kapitein geen voordeel behaald uit de overtreding. Ook om die reden zijn de hoge boetebedragen die gelden voor overtreders uit de vierde categorie niet proportioneel



voor kapiteins. In de derde categorie vallen ook de eigenaars van vissersvaartuigen tussen de 12 en 59 meter in lengte en daarbij een brutotonnage hebben van 1.200 brutoton of minder. Vaartuigen tussen de 12 en 59 meter betreffen kotters die kust- of zeevisserij bedrijven. Verder is de grens van 1.200 brutoton gekozen omdat deze op verschillende plaatsen in de Uitvoeringsregeling zeevisserij wordt gebruikt om aan te geven dat er sprake is van een (zeer) groot vissersvaartuig. Vaartuigen met meer dan 1.200 brutoton vallen daarom buiten de derde categorie. Ten slotte vallen onder de derde categorie ook ondernemingen zonder vissersvaartuig die in de regelgeving normadressaat kunnen zijn als zij 50 werknemers of minder hadden op de dag dat de overtreding werd begaan. Het gaat bijvoorbeeld om visafslagen. Voor de 50 werknemers is onder andere aansluiting gezocht bij het Warenwetbesluit bestuurlijke boeten. Ook voor bedrijven met een dergelijke omvang geldt over het algemeen dat de omvang van het bedrijf iets zegt over het voordeel dat behaald kan worden met een overtreding. Daarom wordt er onderscheid gemaakt in de grootte van een onderneming op basis van het aantal werknemers.

In de vierde categorie vallen de grote ondernemingen. Het gaat om eigenaars van een vissersvaartuig van 59 meter of langer of een brutotonnage van meer dan 1.200 brutoton of andersoortige ondernemingen met meer dan vijftig werknemers. Deze categorie volgt logischerwijs uit de afbakening van de vorige categorie. Vaartuigen van 59 meter of langer vissen op pelagische vis. Met de grote vissersvaartuigen kan meer vis worden gevangen en wordt dus per definitie meer omzet behaald. Een vijfde categorie wordt niet nodig geacht omdat dit dan te weinig onderscheidend zou zijn ten opzichte van de genoemde vier categorieën.

Artikel 4

In artikel 4, eerste lid, wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten overtredingen. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de begrippen 'ernstige inbreuk' en 'illegale visserij' die in artikel 1 zijn gedefinieerd. In deze indeling betreffen de overtredingen in de onderdelen a en c met name overtredingen in de binnenvisserij. Dit volgt uit het feit dat categorieën van activiteiten die kunnen kwalificeren als 'ernstige inbreuk' van deze onderdelen worden uitgezonderd. Aangezien de opbrengsten in de binnenvisserij beperkter zijn dan in de zeevisserij, worden hier de lagere boetebedragen aan gekoppeld.

In onderdeel b vallen de overtredingen die vallen binnen een categorie van activiteiten die de kwalificatie 'ernstige inbreuk' kunnen krijgen, maar waarbij de overtreding waarvoor in een concreet geval een boete wordt opgelegd, niet wordt gekwalificeerd als een ernstige inbreuk. Voorts worden de onderdelen d, e en f ingedeeld afhankelijk van het aantal punten dat er wordt toegewezen. In onderdeel e zijn ook de ernstige inbreuken opgenomen waarop het puntensysteem niet van toepassing is. Dat het puntensysteem niet van toepassing is, betekent niet dat het de lichtste soort ernstige inbreuken zijn. Het gaat bijvoorbeeld om het opvoeren van een motor van een vissersvaartuig tot boven het op het motorcertificaat vermelde maximale continue vermogen (artikel 90, eerste lid, onderdeel c). Deze groep overtredingen is ingedeeld bij de ernstige inbreuken waarvoor 4 of 5 punten worden toegewezen, vanwege de ernst van de overtredingen.

Of een beboetbaar feit valt binnen de categorie van activiteiten die de kwalificatie 'ernstige inbreuk' kunnen krijgen en wanneer een dergelijke overtreding kwalificeert als ernstige inbreuk, wordt bepaald aan de hand van de Beleidsregel ernstige inbreuken GVB 2020. De regels uit deze beleidsregel zullen worden opgenomen in de ministeriële regeling krachtens dit besluit (zie het vierde lid). De reden om dit op het niveau van ministeriële regeling neer te leggen, is dat er regelmatig nieuwe voorschriften worden aangemerkt als mogelijke ernstige inbreuken in Europese verordeningen. Deze verordeningen kennen vaak ook een zeer korte termijn waarbinnen lidstaten hieraan uitvoering moeten geven. Hierdoor is het wenselijk dat deze bepalingen gemakkelijk kunnen worden aangepast.

In het tweede lid staat dat bij ministeriële regeling wordt bepaald in welke categorie een overtreding van een bepaald voorschrift valt. Vervolgens kan de minister (in mandaat de NVWA) aan de hand van de tabel in de bijlage bepalen welk boetebedrag van toepassing is. In het derde lid is voorzien in enige flexibiliteit ten aanzien van de indeling in soorten overtredingen. De zwaarste soorten overtredingen zijn in de onderdelen d, e en f opgenomen. Dit betreffen overtredingen van Europese regelgeving. Daarnaast is het mogelijk dat er ook nationale bepalingen gelden ten aanzien van de zee- en kustvisserij waarbij het behaalde voordeel bij overtreding aanzienlijk is. Het is die gevallen wenselijk die overtredingen in een zwaardere categorie op te kunnen nemen indien het boetebedrag dat geldt voor overtredingen als bedoeld in onderdeel c, onvoldoende afschrikwekkend is. Het derde lid van artikel 4 geeft de mogelijkheid om overtredingen uit die categorie in de ministeriële regeling in te delen in de categorieën d, e of f.



Artikel 5

In artikel 5 wordt bepaald dat de minister het boetebedrag bepaalt aan de hand van de tabel in de bijlage. Die tabel geeft de verhouding weer tussen de boetebedragen, categorieën van overtreders en de soorten overtredingen. Op enkele plaatsen in deze matrix is 'niet van toepassing' opgenomen bijvoorbeeld omdat overtredingen in de zeevisserij niet worden gepleegd door natuurlijke personen die niet handelen in de uitoefening van beroep of bedrijf en vissersvaartuigen langer dan 59 meter niet voorkomen in de binnenwateren en de kustwateren. Aan deze bepaling is toegevoegd dat de minister alleen een bestuurlijke boete kan opleggen als de overtreding is genoemd in de ministeriële regeling, bedoeld in artikel 4, tweede lid. Hiermee is het ingroeimodel geregeld. De bestuurlijke boete kan alleen worden opgelegd voor een overtreding als deze overtreding in de ministeriële regeling is genoemd. De ministeriële regeling zal in de komende vijf jaar stapsgewijs worden ingevuld, te beginnen bij de lichtste overtredingen.

Artikel 6

Artikel 6, eerste lid, geeft de minister de bevoegdheid om een hogere boete op te leggen dan het boetebedrag dat volgt uit de tabel in het geval het economisch voordeel het boetebedrag aanmerkelijk overschrijdt. In dat geval kan een boete van ten hoogste categorie 11 (artikel 2, eerste lid, onderdeel k) kan worden opgelegd. Hiermee wordt geborgd dat het bedrag van de bestuurlijke boete die wordt opgelegd, daadwerkelijk het behaalde voordeel teniet doet. Als een boete op grond van dit artikel wordt verhoogd, hoeft niet de boete uit de hoogste categorie te worden opgelegd, elk bedrag tussen het boetebedrag dat op basis van de ministeriële regeling is voorgeschreven en het bedrag uit de hoogste categorie is mogelijk. Op deze manier kan ook een hogere boete worden opgelegd in het geval er veel opbrengst is behaald met illegale visserij in de binnenwateren. Het vaste boetebedrag hiervoor is relatief laag omdat de opbrengsten over het algemeen laag zijn. Mochten de opbrengsten toch hoger zijn, dan kan dat met deze bepaling worden verdisconteerd. Het relateren van de boete-hoogte aan het behaald voordeel is voor bepaalde overtredingen van regels uit het GVB verplicht. Dit is opgenomen in artikel 90, derde lid, van de Controleverordening en in de artikelen 44, tweede lid, en 46 van de Verordening inzake illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij.¹¹ In voorkomend geval zullen deze bepalingen in acht worden genomen bij het bepalen van de boetehoogte.

Het tweede lid geeft de recidivebepaling en bepaalt dat de recidivetermijn drie jaar is. Voor deze termijn is aangesloten bij artikel 92, vierde lid, van de controleverordening waarin is bepaald dat punten voor ernstige inbreuken worden geschrapt indien de houder van een visvergunning binnen drie jaar geen nieuwe ernstige inbreuk begaat. Daarnaast wordt bepaald dat voor de boete in het geval van recidive gelijk is aan de som van de voor de laatste overtreding op te leggen bestuurlijke boete en de voor eerdere overtredingen opgelegde bestuurlijke boete. Als een overtreding binnen drie jaar wordt herhaald, wordt de boete dus twee keer het reguliere boetebedrag. Als de overtreding vervolgens nog eens binnen drie jaar nog eens wordt herhaald, wordt de boete verhoogd met het boetebedrag van de vorige boete. Dit komt dus neer op drie keer het reguliere boetebedrag.

Om te voorkomen dat deze verhoging alsmaar door kan gaan bij doorgaande recidive, is een recidiveplafond opgenomen. Het recidiveplafond is vastgesteld op zeven maal de hoogte van die boete die zou zijn opgelegd als er geen sprake was geweest van recidive. Zonder recidiveplafond zou de boete disproportioneel hoog kunnen worden. Het recidiveplafond is opgenomen in het derde lid.

De recidivebepaling in het tweede lid is alleen van toepassing als er sprake is van overtreding van dezelfde norm of een soortgelijke norm. Bij ministeriële regeling kunnen overtredingen worden aangewezen die gelijksoortig zijn (zie het vierde lid).

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,

¹¹ 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 (BpEU 2008, L 286).