

Vergaderjaar 2025–2026

36 899

Wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de implementatie van Verordening (EU) 2023/2842 over visserijcontrole met betrekking tot de maximaal op te leggen bestuurlijke boete

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

1. Aanleiding en doel

Het onderhavige wetsvoorstel tot wijziging van de Visserijwet 1963 voorziet in een aanpassing van de maximale hoogte van een bestuurlijke boete bij een overtreding van de voorschriften gesteld bij of krachtens die wet. Het voorstel is de maximering van de bestuurlijke boete, geregeld in artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963, gelijk te stellen aan de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet van de overtreder.

De aanleiding van dit wetsvoorstel is tweeledig. Op 20 december 2023 is een wijziging van de Europese controleverordening inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid gepubliceerd.¹ Het is een van de verordeningen die maatregelen voorschrijft om de naleving van de Europese visserijreggeving te waarborgen. Door de herziening van de Europese controleverordening is per 10 januari 2026 aanpassing van artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963 benodigd om meer ruimte te creëren voor de hoogte van op te leggen administratieve sancties.² Daarnaast biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om een onduidelijkheid in de formulering van artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963 weg te nemen. Bij de totstandkoming van de bepaling is rekening gehouden met het kabinetsstandpunt uit 2018 op een ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de ontwikkeling van de bestuurlijke boete

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.

² Een transponeringstabel wordt opgenomen bij de wijziging van de Uitvoeringsregeling zeevisserij. In de Uitvoeringsregeling zeevisserij wordt uitvoering gegeven aan de overige bepalingen van de wijzigingsverordening.

sinds de invoering.³ De maximale hoogte van de bestuurlijke boete voor overtreding van een bepaalde norm mag in beginsel niet hoger zijn dan de maximale geldboete die bij strafrechtelijke handhaving van dezelfde norm kan worden opgelegd. Daarop is in de Visserijwet 1963 het boetemaximum gelijkgesteld aan het maximum van de boetecategorie die in het strafrecht geldt voor overtreding van hetzelfde voorschrift. Uit de huidige formulering blijkt echter niet of strafverzwarende omstandigheden bij de bestuurlijke boete hetzelfde gevolg krijgen als in het strafrecht, namelijk een verhoogd boetemaximum. De voorgestelde tekst in dit wetsvoorstel biedt verduidelijking, doordat een algemeen maximum is gesteld voor de oplegging van een bestuurlijke boete, voor alle mogelijke overtredingen. De concrete boetehoogte per overtreding wordt in de onderliggende regelgeving, het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 en de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963, bepaald.

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

Hieronder wordt ingegaan op de hoofdpijnen van het wetsvoorstel en de voorgestelde keuzes.

2.1 Boetemaximum

Voorgesteld wordt om de maximumhoogte van bestuurlijke boetes voor overtredingen van de Visserijwet 1963 vast te stellen op de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet van de overtreder. Dit komt overeen met de maximumboete die thans op grond van artikel 6, eerste lid, onder 1°, en laatste volzin, van de Wet op de economische delicten kan worden opgelegd wegens de overtredingen van de Visserijwet 1963 die op grond van artikel 1a, onder 1°, in samenhang met artikel 2, eerste lid, van de Wet op de economische delicten zijn aangemerkt als misdrijven.

De strafbaarstelling van een overtreding van de visserijregelgeving is zowel geregeld in de Visserijwet 1963 als in de Wet op de economische delicten. Op de overtredingen van de Visserijwet 1963 die zijn opgenomen in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten, is het zwaarste sanctieregime van de Wet op de economische delicten van toepassing. Voorbeelden van dergelijke overtredingen zijn het bedrijfsmatig op zee vissen zonder een visvergunning of op kwetsbare soorten waarop niet gevestigd mag worden, maar ook het vissen met verboden vistuigen en methoden zoals giftige stoffen of explosieven. Voor het vaststellen van de maximumboete wordt om die reden bij deze categorie overtredingen aangesloten. In geval van opzet zijn deze gedragingen als misdrijf strafbaar gesteld en kan een gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren, een taakstraf of een boete van de vijfde categorie worden opgelegd (artikel 6, eerste lid, onder 1°, van de Wet op de economische delicten).

Bij strafverzwarende omstandigheden wordt het boetemaximum in het strafrecht hoger. De geldboete wordt verhoogd naar de naast hoger gelegen categorie wanneer het economisch voordeel dat met de overtreding is behaald, hoger is dan een kwart van de maximum geldboete die kan worden opgelegd (artikel 6, eerste lid, laatste volzin, van de Wet op de economische delicten). Voor overtredingen van de Visserijwet 1963 die zijn opgenomen in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten bedraagt de naast hogere categorie een

³ Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels (*Stcrt.* 2015, 30280) en het Nader Rapport bestuurlijke boetestsels (*Stcrt.* 2018, 31269).

geldboete van de zesde categorie. De andere strafverzwarende omstandigheid is alleen van toepassing op rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, maatschappen en rederijen. Artikel 6, eerste lid, laatste volzin, van de Wet op de economische delicten bepaalt dat artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht van toepassing blijft. Artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht regelt dat wanneer voor het strafbare feit een geldboete van de zesde categorie kan worden opgelegd en die boetecategorie geen passende bestraffing toelaat, een geldboete kan worden opgelegd tot ten hoogste tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon. Naast rechtspersonen geldt het voornoemde op grond van artikel 23, achtste lid, van het Wetboek van Strafrecht ook voor vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, maatschappen en rederijen. Doordat artikel 23, zevende lid, van het Wetboek van Strafrecht alleen van toepassing is op rechtspersonen, vennootschappen zonder rechtspersoonlijkheid, maatschappen en rederijen, bestaat het voorgestelde boetemaximum uit zowel de geldboete van de zesde categorie als tien procent van de jaaromzet van de rechtspersoon, vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, maatschap en rederij.

2.2 Herziening Europese controleverordening gemeenschappelijk visserijbeleid

De Europese controleverordening voor de visserij bevat een systeem voor de controle op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid.⁴ Die verordening is recent gewijzigd en de wijzigingen zijn voor een groot deel van toepassing met ingang van 10 januari 2026.⁵ Daarom wordt hierna gesproken over de herziene controleverordening. De lidstaten zijn op grond van artikel 89, eerste lid, van die verordening verplicht om erop toe te zien dat systematisch passende maatregelen worden genomen tegen personen of rechtspersonen die aansprakelijk worden geacht voor schending van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Sommige overtredingen worden dermate schadelijk geacht voor de biologische rijkdommen van de zee, dat zij op grond van artikel 90 van de herziene controleverordening als ernstige inbreuk kunnen worden aangemerkt. De kwalificatie van een overtreding als ernstige inbreuk kan gevolgen hebben voor een visvergunning⁶, maar ook voor de hoogte van een administratieve of strafrechtelijke sanctie.

⁴ 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.

⁵ 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.

⁶ Een visvergunning is een officieel document dat de houder ervan het recht geeft om een bepaalde vangstcapaciteit te gebruiken voor de commerciële exploitatie van biologische rijkdommen van de zee. Bij bepaalde categorieën ernstige inbreuken op het gemeenschappelijk visserijbeleid worden punten in het kader van het puntensysteem toegekend (artikel 90 en bijlage III van de herziene controleverordening). Op basis van dit systeem krijgt de houder van een visvergunning een bepaald aantal punten voor bepaalde ernstige inbreuken. Indien binnen drie jaar de in de herziene controleverordening vastgestelde drempels worden overschreden, wordt de visvergunning automatisch voor een olopende periode van ten minste twee maanden geschorst en uiteindelijk ingetrokken.

Artikel 91bis, tweede lid, van de herziene controleverordening is per 10 januari 2026 in werking getreden en bepaalt dat bij herhaling van ernstige inbreuken op het gemeenschappelijk visserijbeleid een administratieve financiële sanctie wordt opgelegd met een maximum van acht keer de waarde van de visserij- of aquacultuurproducten die bij het plegen van de ernstige inbreuk zijn verkregen. Met name in de pelagische visserij, waar met grote vaartuigen wordt gevestigd, kan het behaalde voordeel hoog oplopen. Artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963 moet om die reden worden aangepast om aan de herziene controleverordening te voldoen.

Wanneer bij herhaling van een ernstige inbreuk de berekende maximumboete bedoeld in artikel 89, eerste lid, van de herziene controleverordening het boetemaximum in het voorgestelde artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963 overschrijdt, ligt het in de rede om strafrechtelijke vervolging in te stellen. Op grond van artikel 6, tweede lid, van de Wet op de economische delicten kunnen in het strafrecht bijkomende straffen en maatregelen worden opgelegd, zoals het verbeurdverklaren of onttrekken aan het verkeer van goederen waar beslag op is gelegd of het verhalen van het wederrechtelijk verkregen economische voordeel via een ontnemingsvordering. Een hoge waarde van de visserijproducten die bij het plegen van een ernstige inbreuk zijn verkregen door een recidivist, vormen reden om over te gaan tot de inzet van het strafrecht om tot een evenredige straf te komen en de naleving optimaal te bevorderen.

2.3 Evenredigheid

Het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 is op 1 april 2024 in werking getreden en koppelt verschillende categorieën van overtredingen van de Visserijwet 1963 aan een boetebedrag. De evenredigheid is gewaarborgd door onderscheid te maken tussen de verschillende overtreders en de ernst van de overtredingen. Overtredingen waarbij de schade meer indirect of zeer beperkt is, zijn gekoppeld aan lagere boetebedragen. Overtredingen begaan door een natuurlijk persoon (bijvoorbeeld een sportvisser) zijn gekoppeld aan een lager boetebedrag dan overtredingen die zijn begaan met een groot vissersvaartuig of door een omvangrijk bedrijf.

Het voorgestelde boetemaximum is overeenkomstig het zwaarste strafrechtelijke sanctieregime voor overtreding van de Visserijwet 1963. In het strafrecht is dit zware sanctieregime alleen van toepassing op overtreding van artikelen die zijn opgenomen in artikel 1a, onder 1°, van de Wet op de economische delicten. Bij de bestuurlijke boete wordt het boetemaximum alleen van toepassing voor zover het gaat om overtreders met een groot vissersvaartuig of door omvangrijke bedrijven in combinatie met overtredingen die ernstige schade berokkenen (artikel 3, onderdeel d, in samenhang met een overtreding als bedoeld in artikel 4, eerste lid, onderdeel f, van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963). In artikel 5 van en de bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 wordt deze categorie overtreder vervolgens aan de zwaarste overtredingscategorie gekoppeld waaruit het zogenoemde boetebedrag 11 (€ 10.000 of, indien dat meer is, 10% van de jaaromzet) volgt. De invulling aan de verschillende boetebedragen staat in artikel 2 van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963. Daaruit volgt dat alleen bij boetebedrag 11 het boetemaximum dat met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld kan worden opgelegd (artikel 2, eerste lid, onderdeel k, van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963).

In uitzonderlijke gevallen kan ook in andere gevallen dan bij overtredingen uit de zwaarste overtredingscategorie door overtreders met een groot vissersvaartuig of door omvangrijke bedrijven in combinatie met

overtredingen die ernstige schade berokkenen de voorgestelde maximale boete worden opgelegd. De grond daarvoor staat in artikel 6, eerste lid, van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963. Wanneer het met de overtreding behaalde voordeel aanzienlijk hoger is dan het boetebedrag dat is gekoppeld aan de bewuste overtreding door de bewuste categorie overtreder, kan afgeweken worden van de gefixeerde boete en kan een boete worden opgelegd met als maximum boetebedrag 11. Gezien de aard van de overtredingen waar veel financieel voordeel uit kan worden gehaald en het type overtreder is deze hoge boetecategorie proportioneel en sluit aan bij de eisen die artikel 89bis, eerste lid, van de herziene controleverordening aan de bestuurlijke boete stelt, namelijk dat er doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties worden opgelegd.

3. Wetsvoorstel stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen

Naar aanleiding van het ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over de bestuurlijke boete is het wetsvoorstel stroomlijning bestuurlijke boetemaxima en termijnen bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt. Over dat wetsvoorstel is ook een advies uitgebracht. Het uitgangspunt in dat voorstel is dat de hoogte van de maximale boete in het bestuursrecht gelijk is aan één van de boetecategorieën uit het strafrecht. Onderdeel van het voorstel is een artikel in de Algemene wet bestuursrecht waarin wordt geregeld dat de maximale hoogte van de bestuurlijke boete voor overtreding van een bepaalde norm in beginsel niet hoger mag zijn dan de maximale geldboete die bij strafrechtelijke handhaving van dezelfde norm kan worden opgelegd. Het huidige artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963 wordt hierdoor overbodig. Echter, de vaststelling van de maximale hoogte van de bestuurlijke boete zoals in dit wetsvoorstel is opgenomen, blijft noodzakelijk.

De in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde wijziging van artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963 was ook opgenomen in het wetsvoorstel van de Minister van Justitie en Veiligheid.⁷ Wegens het feit dat onderhavige wijziging puur ter uitvoering van de herziene controleverordening dient en gezien de inwerkingtredingsdatum van de herziene controleverordening, is voorzien in een afzonderlijk wetsvoorstel.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

De nieuwe maximale boete die wordt voorgesteld zal worden meegenomen in het handhavingsbeleid van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), die toepassing geeft aan het stelsel van bestuurlijke boeten in het kader van de visserijregelgeving. Een herijking van het handhavingsbeleid indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, is niet benodigd. De mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen is ingevoerd bij wet in 2022, maar nog niet (volledig) operationeel. De NVWA is belast met de uitvoering van de bestuurlijke boete en heeft een integraal handhavingsbeleid om te bepalen welke overtredingen worden afgedaan met een bestuurlijke boete en wanneer een zaak wordt voorgelegd aan het Openbaar Ministerie. Dit wetsvoorstel wordt in dat handhavingsbeleid meegenomen. De afstemming van het boetebeleid

⁷ Ten tijde van de indiening van dit wetsvoorstel op basis van het voorstel zoals dat was gepubliceerd op de website www.internetconsultatie.nl. Het voor advies bij de Afdeling advisering van de Raad van State aanhangig gemaakte voorstel is op het moment van indiening van onderhavig wetsvoorstel niet openbaar.

van de NVWA en het rekwireerbeleid van het Openbaar Ministerie op elkaar zijn eveneens onderwerp van overleg.

5. Regeldruk

Deze wetswijziging heeft geen gevolgen voor het bedrijfsleven en de burger aangezien de voorschriften die zij moeten naleven niet wijzigen.

6. Advies en consultatie

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan de NVWA voor een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets. De toets is op 18 juli 2025 opgeleverd en concludeert dat het wetsvoorstel handhaafbaar en uitvoerbaar is. Het wetsvoorstel is ook voor advies toegezonden aan het Openbaar Ministerie. Het Openbaar Ministerie heeft te kennen gegeven geen aanleiding te zien om over het wetsvoorstel te adviseren.

Er is voor gekozen internetconsultatie over het wetsvoorstel achterwege te laten, omdat het gaat om implementatie van Europese regelgeving. Consultatie kan daarnaast niet in betekenende mate leiden tot aanpassing van het voorstel. Het voorstel ziet immers enkel op het wijzigen en verduidelijken van de formulering van de maximaal op te leggen bestuurlijke boete.

7. Inwerkingtreding en overgangsrecht

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel was wenselijk met ingang van 10 januari 2026, omdat op die datum ook de herziening van de controle-verordening ten aanzien van sanctionering van toepassing werd. Aangezien die datum is verstreken, treedt het wetsvoorstel in werking met ingang van de dag na de datum van publicatie van de wet in het Staatsblad.

Het nieuwe boetemaximum geldt alleen voor feiten die na de datum van inwerkingtreding van deze wet zijn begaan. Omdat het boetemaximum hoger is dan het oude boetemaximum en in zoverre voor de overtreder ongunstiger is, wordt het nieuwe boetemaximum 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 nog het oude boetemaximum.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
J.F. Rummenie