

Vergaderjaar 2021–2022

35 998

Wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 10 februari 2022

De vaste commissie voor Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen.

Onder het voorbehoud dat de regering op de gestelde vragen en de gemaakte opmerkingen afdoende zal hebben geantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

De fungerend voorzitter van de commissie,
Kuiken

De adjunct-griffier van de commissie,
Nouse

Inhoudsopgave	blz.
I. ALGEMEEN	2
1. Aanleiding en doel	2
2. Introductie bestuurlijke boete	4
2.1. Bestuursrechtelijke punitieve sanctie	4
2.2. Gemeenschappelijk visserijbeleid van de Europese Unie	4
3. Duaal stelsel	5
4. Rechtsbescherming	5
5. Uitvoering	5
6. Advisering en consultatie	7
6.1. Advies Raad voor de rechtspraak	7
6.1.1 Concentratie rechtspraak bij rechtbank Rotterdam	7
6.1.2 Hoger beroep bij CBb	7
6.1.3 Werklast van de rechtspraak	7
6.2. Internetconsultatie	7
6.2.1. Uitwerking en waarborgen	8
6.2.2. Diverse onderwerpen	8
II. ARTIKELEN	8
Artikel I, onderdeel B Artikel 54c	8

I. ALGEMEEN

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete. Zij stellen de regering graag nog enkele vragen.

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete. Zij hebben hierover nog enkele vragen

De leden van de CDA-fractie hebben kennisgenomen van het voorstel tot wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete en hebben daarover enkele vragen.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie hebben kennisgenomen van de wijziging van de Visserijwet 1963 en hebben hier nog enkele vragen over

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete. Zij hebben nog enkele vragen.

De leden van de SGP-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij begrijpen de wens om de bestuurlijke boete in het visserijrecht in te voeren, maar zij hebben nog wel enkele vragen over de uitwerking.

1. Aanleiding en doel

De leden van de CDA-fractie lezen dat met het invoeren van de bestuurlijke boete lik-op-stukbeleid mogelijk wordt gemaakt, waardoor sneller en adequater op een overtreding kan worden gereageerd. Deze leden vragen de regering om in te gaan op de noodzaak voor dergelijk lik-op-stukbeleid. Waar komt de behoefte voor lik-op-stukbeleid vandaan, zo vragen deze leden. Zij vragen de regering tevens om duidelijk te maken wat de gevolgen voor overtreders van de visserijregelgeving zullen zijn wanneer

de herstelsancties, waarmee zij nu mee kunnen worden geconfronteerd, worden vervangen door een bestuurlijke boete.

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie merken op dat het wetsvoorstel de mogelijkheid creëert om een bestuurlijke boete op te leggen, naast een strafrechtelijke procedure. Deze leden vinden het toevoegen van een bestuurlijke boete alleen wenselijk indien ernstige overtredingen ook strafrechtelijk vervolgd blijven worden. In de praktijk blijkt dat commerciële bedrijven vaak meerdere bestuurlijke boetes opgelegd kunnen krijgen, maar dat medewerkers die zich schuldig maken aan (ernstige) overtredingen verder niet strafrechtelijk worden vervolgd. Slachthuizen zijn hier een sprekend voorbeeld van.

Er moet volgens de leden van de Partij voor de Dieren-fractie te allen tijde worden gewaakt voor het met een bestuurlijke boete afdoen van gevallen van ernstige overtredingen. Dit gevaar is een zeer reëel risico in de visserijsector. Er gaat namelijk van alles mis. Op 9 februari 2022 nog kondigde de Europese Commissie een inbreukprocedure aan tegen Nederland, omdat Nederland niet optreedt tegen vissersboten die beschermde dieren, zoals bruinvissen, bijvangen. In 2020 startte de Europese Commissie een inbreukprocedure vanwege het niet naleven van Europese wetgeving met betrekking tot de controle en inspectie van het wegen, het transport en de traceerbaarheid van verse en bevroren vis. De Europese Commissie wees er in haar audit op dat Nederland, door het uitblijven van effectieve controle en handhaving, onvoldoende garantie kan bieden dat de definitieve vangsthoeveelheden juist zijn vastgesteld. Deloitte waarschuwde al dat een infractieprocedure het grootste risico voor het toezicht op aanlanding van zeevisserij was, naast het risico op overbevissen (Kamerstuk 33 835, nr. 171). Daarnaast wilden EU-ambtenaren een inbreukprocedure starten tegen Nederland vanwege de pulsvisserij. Kortom, er is veel mis in de visserijsector. Hoe gaat de regering bewaken dat ernstige overtredingen niet worden afgedaan met een bestuurlijk boete? Hoe zal de regering voorkomen dat bestuurlijke boetes in de plaats komen van strafrechtelijke vervolging wanneer dat niet gewenst is? Kan de regering aangeven hoeveel overtredingen in de afgelopen jaren zijn geconstateerd en tot welke sancties die hebben geleid?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie vinden het terecht dat in de memorie van toelichting staat geschreven dat de huidige situatie leidt tot calculerend gedrag. Met name als de winst van de overtredingen de straf ruimschoots overstijgt. Hoe zal de voorliggende wetswijziging deze situatie veranderen? Hoe wordt voorkomen dat calculerend gedrag zal plaatsvinden wanneer een overtreding afgedaan wordt met een bestuurlijke boete? Zullen de geldboetes of andere sancties via de bestuurlijke boete hoger zijn dan de mogelijke financiële winst van de overtreding? Hoe wordt dit beoordeeld en geborgd? Aan welke boetebedragen of sancties wordt bij de invoering van de bestuurlijke boete gedacht voor de respectievelijke overtredingen? Zullen de inspecteurs de mogelijkheid hebben om de hoogte van de boete vast te stellen? Zo ja, op basis van welke criteria zullen inspecteurs komen tot het vaststellen van de hoogte van een bestuurlijke boete?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen daarnaast dat overschrijding van de minimum maaswijdte als een lichte overtreding wordt gezien, die mogelijk via een bestuurlijke boete afgedaan kan worden. Op grond van welke criteria wordt een overtreding beschouwd als licht? Kan de regering aangeven welke overtredingen gezien worden als licht en welke als zwaar? Zo lezen deze leden dat het opleggen van een bestuurlijke boete niet als afdoende wordt gezien bij illegale visserij. Wat

wordt gezien als illegale visserij? Deelt de regering het inzicht dat sommige overtredingen, zoals het niet naleven van de aanlandplicht, zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk vervolgd dienen te worden, gezien de gevolgen voor het ecosysteem? Zo nee, waarom niet?

2. Introductie bestuurlijke boete

2.1 Bestuursrechtelijke punitieve sanctie

De leden van de D66-fractie begrijpen dat het doel van deze wet is om de mogelijkheid te creëren tot het opleggen van een bestuursrechtelijke boete om de handhaving te versterken. Deze leden steunen dit doel. Wel zijn zij benieuwd wanneer het omslagpunt plaatsvindt van bestuursrechtelijke handhaving naar strafrechtelijke handhaving. Kan hier een nadere toelichting op gegeven worden? Kan hierbij tevens worden toegelicht wat de gevolgen voor de (vermeende) overtreders zouden kunnen zijn wanneer eventuele herstelsancties worden vervangen door een bestuurlijke boete?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie constateren dat de regering heeft aangegeven dat er gekozen wordt voor een systematiek waarbij in bij algemene maatregel van bestuur, afhankelijk van de ernst van de overtreding, categorieën van overtredingen worden vastgesteld waaraan een vast boetebedrag wordt gekoppeld. Waarom is er niet gekozen voor een voorhangprocedure? Kan de regering dat alsnog doen? Wordt de hoogte van de bestuurlijke boete afgestemd op de grootte of de omzet van een bedrijf? Zo nee, hoe wordt ervoor gezorgd dat een bestuurlijke boete doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend is voor grote bedrijven, zoals multinationals?

De leden van de SGP-fractie constateren dat in het visserijrecht relatief veel materiële normen gelden, zowel Europees als nationaal. Erkent de regering dat het zeker voor de kleine bedrijven in de visserij vaak lastig is te doorgronden welke materiële normen in welke situatie precies van toepassing zijn. De soms beperkte kenbaarheid van normen wringt in de ogen van deze leden met een rigide, lik-op-stuk-handhavingsbeleid. Zij horen graag of en hoe de regering hier bij de uitwerking van de algemene maatregel van bestuur rekening mee wil houden. Worden alleen bestuurlijke boetes vastgesteld voor overtredingen van voldoende kenbare regels en normen? Kan de regering nader inzicht geven in de wijze waarop de algemene maatregel van bestuur ingevuld zal worden? Is zij bereid een concept algemene maatregel van bestuur tegelijk met de beantwoording van deze vragen naar de Kamer te sturen?

De leden van de SGP-fractie constateren dat bedrijfsgrootte en -type in de visserij behoorlijk uiteenlopen, van hobbyvissers en eenmanszaken tot grote rederijen. Deze leden vragen waarom onder meer bij de vaststelling van het boetemaximum geen onderscheid is gemaakt tussen natuurlijke personen en rechtspersonen.

2.2. Gemeenschappelijk visserijbeleid van de Europese Unie

De leden van de VVD-fractie lezen dat de invoering van een bestuurlijke boete samenhangt met de door de Europese Commissie voorgestelde wijziging van de controleverordening en vragen het kabinet aan te geven hoe andere landen binnen de EU omgaan met deze wijziging en hoe dat zich verhoudt tot de door het kabinet voorgestelde invoering van de bestuurlijke boete.

De leden van de Partij voor de Dierenfractie vragen zich af wat de invoering van een bestuurlijke boete zal betekenen voor Europese en internationale vissers. Beamt de regering dat (internationale) reebers (schepen met koelmogelijkheden) slechts op papier worden gecontroleerd aan de hand van de vangstcertificaten, omdat de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) geen capaciteit heeft voor fysieke controles? Erkent de regering dat dit fraude in de hand werkt? Hoe zal het uitbreiden met een bestuurlijke boete hier verandering in kunnen brengen?

3. Duaal stelsel

De leden van de VVD-fractie constateren dat er nog afspraken zullen worden gemaakt tussen het Openbaar Ministerie en de NVWA over welke overtredingen bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden afgedaan. Kan de regering bevestigen dat deze afspraken zullen landen in openbare afspraken, zodat voor iedereen duidelijk is op welke manier welke overtredingen worden afgedaan? Op welke termijn zullen de voornoemde afspraken worden gemaakt?

De leden van de CDA-fractie constateren dat met het voorliggende wetsvoorstel de mogelijkheid wordt gecreëerd voor zowel bestuursrechtelijke handhaving als strafrechtelijke handhaving van de visserijregeling. Deze leden lezen in de memorie van toelichting dat een overtreding in beginsel met een bestuurlijke boete zal worden afgedaan, maar dat verzwarende omstandigheden reden kunnen zijn om tot strafrechtelijke vervolging over te gaan. Het is voor hen echter nog niet geheel duidelijk waar hierbij het omslagpunt ligt. Zij vragen de regering toe te lichten welke verzwarende omstandigheden reden kunnen zijn voor strafrechtelijke vervolging en op welke wijze hierover besloten zal worden. Voorts vragen zij naar de voortgang van de aangekondigde afspraken en afstemming van beleid tussen het Openbaar Ministerie en de NVWA. Wat is de stand van zaken en de inhoud van deze afspraken?

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen in de memorie van toelichting dat de belangrijkste motivatie voor het introduceren van een duaal stelsel ligt in de aard van de overtredingen, ontwikkelingen in Europa op dit gebied waardoor op termijn een bestuurlijke handhavingmogelijkheid verplicht wordt en de overbelasting van de strafrechtelijke keten. Deze leden vragen daarom hoe wordt gegarandeerd dat er altijd gekozen wordt voor een juridische weg waarbij de meeste bescherming en waarborgen worden gegeven aan de visser.

4. Rechtsbescherming

De leden van de SGP-fractie horen graag of de regering gelet op de complexiteit van de regelgeving voor de visserij heeft overwogen om aan de fase van bezwaar en/of beroep opschortende werking toe te kennen en waarom zij hier niet voor heeft gekozen.

5. Uitvoering

De leden van de VVD-fractie lezen dat door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) geconstateerde overtredingen van de visserijregeling zullen worden doorgegeven aan de NVWA, die vervolgens een bestuurlijke boete kan opleggen. Kan de regering aangeven wat de wettelijke grondslag is voor deze uitwisseling van gegevens tussen RVO en de NVWA over geconstateerde overtredingen?

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de financiële consequenties die voortkomen uit de werklast van de rechtspraak, maar merken op dat deze voor de werklast van de RVO en de NVWA ontbreken. Kan de regering een toelichting geven om de mogelijke financiële consequenties en werklast voor de beide instanties?

De leden van de VVD-fractie vragen het kabinet voorts in te gaan op de vraag waarom de Gezondheids- en Welzijnswet Dieren en de Wet dieren niet voldoende aanknopingsmiddelen bieden voor de RVO en de NVWA om bestuurlijke boetes op te leggen. Kan de regering uiteenzetten waar deze wetwijziging aanvullend zal zijn op de eerdergenoemde wetten?

De leden van de Partij voor de Dieren-fractie lezen dat de NVWA ruime ervaring heeft met het opleggen van bestuurlijke boetes. Volgens het rapport van Deloitte over de NVWA schiet de NVWA tekort in het controleren van de hoeveelheid vis die daadwerkelijk aan wal wordt gebracht (Kamerstuk 33 835, nr. 171). Zo stelt het rapport: «De sector kent weinig spontane nalevers, onvoldoende aanwezig te zijn op zee wordt het risico op overvissen vergroot. Naleefgedrag gaat nog slechter worden bij minder capaciteit, echter kan door drones en cameratoezicht het toezicht wel effectiever worden de komende jaren. Visuele waarneming blijft hierbij noodzakelijk; in strafrechtelijk onderzoek wordt gevraagd wat er is waargenomen.» Onlangs is de capaciteit van de NVWA iets opgeschroefd van twee fte voor de gehele zee naar 15,2 fte. Desondanks blijft dit een te kleine capaciteit, gezien de enorme hoeveelheden vissersboten en visvangst. Klopt het dat er voor 15,2 fte aan inspecteurs zal zijn voor de vierhonderd miljoen kilo pelagische vis die jaarlijks in Nederland aan land wordt gebracht? Bevestigt de regering dat dit niet voldoende zal zijn voor een effectieve uitvoering? Kan de regering aangeven of het klopt dat de NVWA vissers controleert met behulp van data die zijn aangeleverd door de vissers zelf, zoals die afkomstig uit een elektronisch logboek en vangstcertificaten? Zo nee, met welke data vinden de controles dan plaats? Klopt het dat visserijbedrijven verantwoordelijk zijn voor het controleren van de hoeveelheid gevangen vis, via een voorgeschreven steekproef door de EU, waarbij een commercieel bedrijf dat wordt ingehuurd door de vissers de dozen wel op gewicht controleert, maar niet op inhoud? Erkent de regering dat het mogelijk is voor vissers om te sjoemelen met de data, zoals het verkeerd doorgeven van de aantallen pallets aan boord, of het naar voren schuiven van lichtere dozen tijdens een steekproef? Zo nee, waarom niet? Beamt de regering dat bij het wegen van bevroren vis de doos waarin de vis is verpakt, ongeacht uit welk materiaal deze bestaat, meegewogen wordt? En dat desalniettemin voor een doos altijd anderhalve kilo wordt gerekend? Zo ja, onderschrijft de regering dat het gewicht per doos en per vissoort verschilt en dat een foutmarge in het wegen betekent dat op een totale jaarvangst kilo's vis niet meegenomen worden bij het vaststellen van het quotum? Zo nee, waarom niet? Zo ja, is de regering het eens met de NVWA dat anderhalve kilo aan de ruime kant is? Bent u bereid om deze regelgeving in Europa aan te kaarten? Beamt de regering dat het huidige Nederlandse controlesysteem niet in staat is om fraude met gewicht en quota, dus illegale visserij, effectief tegen te gaan? Zo nee, waarom niet? Kan de regering aangeven hoe een bestuurlijk boete ingezet kan worden zonder visuele waarnemingen, die voor een strafrechtelijke procedure nodig zijn? Kan de regering aangeven hoe de wetwijziging uitvoering van het handhavingsinstrumentarium effectiever zal maken, gezien vele overtredingen die niet worden geconstateerd? Hoe zal de voorgestelde wetwijziging bijdragen aan een effectiever Nederlands controlesysteem?

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen of en hoe de afstemming met de sector over verdere invulling van de soorten overtredingen en hoogtes van de boetes vormgegeven zal worden. Verder vragen zij hoe de regering gaat voorkomen dat er buitenproportioneel gereageerd wordt op oprechte vergissingen. Hoe zorgt de regering voor zo veel mogelijk betrouwbaarheid en rechtsgelijkheid voor de burger als er gebruik gemaakt wordt van de in de wet gegeven mogelijkheid om wijzigingen over het type overtreding per ministeriële regeling door te voeren?

6. Advisering en consultatie

6.1 Advies Raad voor de rechtspraak

6.1.1 Concentratie rechtspraak bij rechtbank Rotterdam

De leden van de VVD-fractie constateren dat aanvankelijk werd voorgesteld de rechtbank Rotterdam exclusief bevoegd te verklaren om kennis te nemen van beroepen tegen bestuurlijke boetes op grond van de Visserijwet. Op grond van een toetsingskader wettelijke concentratie is hier in het wetsvoorstel vanaf gezien. Deze leden zijn van mening dat de argumenten van de regering om de rechtbank Rotterdam exclusief bevoegd te maken overtuigend zijn. Deze rechtbank is immers al specifiek belast met het behandelen van beroepen tegen besluiten op het terrein van het economische bestuursrecht en landbouwwrecht. Bovendien delen deze leden met de regering de mening dat de aard, omvang en complexiteit van de visserijregelgeving bijzondere rechterlijke expertise vereisen. Bovendien is het toetsingskader concentratie van de rechtspraak meer dan tien jaar geleden opgesteld. Kan de regering nogmaals reflecteren op alle argumenten voor en tegen het exclusief bevoegd verklaren van de rechtbank Rotterdam?

6.1.2 Hoger beroep bij CBb

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering voorstelt hoger beroep tegen de bestuurlijke boete mogelijk te maken bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS). Deze leden vragen graag een nadere toelichting op deze keuze. Aanvankelijk werd overwogen hoger beroep mogelijk te maken bij het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBb). Kan de regering toelichten of de Raad voor de Rechtspraak, de ABRvS en het CBb zijn geconsulteerd over deze laatste wijziging, en zo ja, wat de reactie was van deze gerechtelijke colleges? Is er brede consensus onder deze rechtscolleges dat hoger beroep bij de ABRvS het meest aangewezen is?

6.1.3 Werklast van de rechtspraak

De leden van de VVD-fractie vragen of de gevolgen voor de rechtspraak uitputtend in kaart zijn gebracht, nu de regering in afwijking van het aanvankelijke consultatiewetsvoorstel voorstelt om de ABRvS als hoogste rechter aan te wijzen. Kan de regering hierop ingaan?

6.2 Internetconsultatie

De leden van de CDA-fractie achten het van belang dat zowel in de landbouw als in de visserij, de betreffende sector vooraf wordt betrokken bij nieuwe wetsvoorstellen. Zij constateren dat daar bij deze wetswijziging geen sprake van is geweest en betreuren dat. Zij vragen de regering toe te lichten waarom de sector niet vooraf is betrokken of geïnformeerd over het onderhavige wetsvoorstel, maar pas van het wetsvoorstel heeft vernomen via de internetconsultatie. Zij merken daarbij op dat in de memorie van toelichting wordt gesteld dat het gaat om een afgebakende doelgroep die bestaat uit vissers, hetgeen suggereert dat het vooraf

betrekken van deze groep toch zeker tot de mogelijkheden moet hebben behoord. Deze leden vragen de regering tevens te omschrijven hoe zij bij toekomstige wetsvoorstellen zal trachten de betrokken sector wel in een vroeger stadium te betrekken en informeren.

De leden van de SGP-fractie constateren dat in de visserijsector vragen leven over de afstemming tussen de verschillende strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctieeringsinstrumenten. Is de regering voornemens hier via het interventiebeleid van de NVWA meer duidelijkheid over te geven?

6.2.1 Uitwerking en waarborgen

De leden van de VVD-fractie lezen dat respondenten hebben aangegeven bij de consultatie dat het voor hen niet duidelijk is voor wie de bestuurlijke boete zal gelden. In reactie hierop stelt de regering dat het bij veel boetebepalingen wel duidelijk is tot wie deze zich richt. De regering erkent dat op sommige punten nadere uitwerking wenselijk is. De vraag of een wettelijk voorschrift zich richt tot bijvoorbeeld de onderneming, kapitein of de individuele visser, kan volgens de regering ook een rol spelen bij de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het behaalde voordeel. Om die reden zal hieraan aandacht worden besteed bij de uitwerking van (de hoogte van) de bestuurlijke boetes in de lagere regelgeving. Deze leden achten het van belang dat voor elke boetebepaling duidelijk is tot wie deze zich richt, juist in het belang van adequate rechtsbescherming voor burgers en bedrijven die worden geconfronteerd met bestuurlijke boetes. Kan de regering per boetebepaling nader toelichten voor wie de bestuurlijke boete zal gelden?

6.2.2 Diverse onderwerpen

De leden van de VVD-fractie lezen dat de visserijsector in het voortraject niet is betrokken bij de totstandkoming van het wetsvoorstel, maar dat de voortgang van het wetsvoorstel en de lagere regelgeving regelmatig besproken worden in het reguliere ketenoverleg met de visserijsector. Kan de regering alsnog in gesprek gaan met de visserijsector over de effecten van het wetsvoorstel in de praktijk en hier de Kamer over informeren? Op welke wijze zal de regering de visserijsector betrekken bij de communicatie over de nieuwe wet?

II. ARTIKELEN

Artikel I, onderdeel B Artikel 54c

De leden van de SGP-fractie lezen dat de Raad van State adviseert om de mogelijkheid van vaststelling van de hoogte van de bestuurlijke boete bij ministeriële regeling te schrappen en dat de regering hier geen opvolging aan heeft gegeven. Deze leden vinden het alleen verwijzen naar de veelvuldige wijzigingen in de visserijregelgeving onvoldoende. Hoe weegt de regering het aspect dat de verdeling van de boetebepalingen over een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling afbreuk doet aan de gewenste kenbaarheid ervan?