

# De voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete in de Visserijwet 1963

## *Een toetsing aan de keuzefactoren uit het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels en het Integraal afwegingskader*

mr. dr. drs. B. van der Vorm<sup>1</sup>

### 1. Inleiding

In de (academische) literatuur is een discussie gaande over de vraag welk keuzecriterium tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving leidend zou dienen te zijn. In de kern komt de discussie op het volgende neer: aan de ene kant zijn aanhangers te vinden van het criterium van de ernstige gedraging.<sup>2</sup> Aan de andere kant bevinden zich de aanhangers van de geïntegreerde benadering. In deze benadering is een sterke rol weggelegd voor duale handhaving en doelmatigheid.<sup>3</sup> Het is niet

mijn intentie om op deze plaats de discussie voort te zetten, maar om een concrete toepassing te geven aan de keuzecriteria, zoals deze zijn neergelegd in het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels<sup>4</sup> en het Integraal afwegingskader.<sup>5</sup> Hoewel er zeker commentaar is te geven op het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels,<sup>6</sup> moeten de in dit rapport neergelegde criteria worden toegepast, al was het maar, omdat deze leidend zijn. Deze keuzecriteria kunnen worden gebruikt om te bepalen in hoeverre gedragingen in het Wetboek van Strafrecht – voornamelijk overtredingen – kunnen worden overgeheveld naar het bestuursrecht.<sup>8</sup> Het is ook mogelijk om andersom te bezien of bepaalde bestuurlijk beboetbare feiten niet te ernstig zijn, zodat een overheveling naar het strafrecht in de rede ligt.<sup>9</sup>

1. Benny van der Vorm is als universitair docent straf(proces)recht verbonden aan het Willem Pompe Instituut voor Strafrechtswetenschappen en het Montaigne Centrum voor Rechtsstaat en Rechtspleging van de Universiteit Utrecht.
2. B. van der Vorm, 'De keuze tussen strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctionering en het criterium van de ernstige gedraging', *PROCES* 2017, p. 267-280; L.J.J. Rogier, *Bestuursrecht of strafrecht. Instrumentaliteit of moraliteit?* (afscheidsrede Rotterdam), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2014; M.J. Blotwijk, 'Compliance door publicatie', in: M. Jurgens & R. Stijnen (red.), *Compliance in het financieel toezichtrecht*, Deventer: Kluwer 2008, p. 117, die betoogt dat de objectieve ingrijpendheid van een maatregel beoordeeld dient te worden, in plaats van het al dan niet bestaan van een punitief oogmerk.
3. M.F.H. Hirsch Ballin, 'Overbrugging van procedurele breuklijnen bij een integrale aanpak van criminaliteit', *TBS&H* 2019, p. 163-172; M. Hirsch Ballin, *Over grenzen bij bewijsvergaring. Grondslagen voor geïntegreerde normering van strafrechtelijke bewijsvergaring* (oratie VU Amsterdam), Den Haag: Boom juridisch 2018.

4. Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels, *Stcrt.* 14 juni 2018, nr. 31269.
5. Het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving geeft normen waaraan goed beleid of goede regelgeving dient te voldoen. Zie [www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving](http://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-voor-beleid-en-regelgeving).
6. A.G. Mein & B. van der Vorm, 'Het Nader rapport bestuurlijke boetestelsels: een stap terug in duidelijkheid?', *JV* 2018, p. 37-48.
7. Er kan evenwel ook worden gedacht aan gedragingen in bijzondere strafrechtelijke wetten, zoals de Wet op de economische delicten.
8. B. van der Vorm, 'De overtredingen betreffende de veldpolitie: overheveling naar het bestuursrecht?', *TBS&H* 2020, p. 165-173.
9. In dit verband kan geworden gewezen op het bepaalde in art. 1:81 Wft, waaruit blijkt dat het mogelijk is om bestuurlijke boetes van vele miljoenen euro's op te leggen. Kan dan nog worden volgehouden dat geen

Er bestaat ook een andere variant: in de Visserijwet 1963 is het mogelijk gemaakt om zowel bestuursrechtelijk (met de oplegging van bestuurlijke herstelsancties) als strafrechtelijk op te treden. Er kunnen evenwel geen bestuurlijke boetes worden opgelegd. Door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is dit als een onwenselijke situatie aangemerkt en derhalve is het voornemen om de bestuurlijke boete ook in de Visserijwet 1963 te introduceren.<sup>10</sup>

In deze bijdrage staat de volgende onderzoeksvraag centraal: 'In hoeverre is de voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete in overeenstemming met de keuzefactoren uit het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels en het Integraal afwegingskader?' Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden worden allereerst de huidige bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963 besproken (paragraaf 2). Ten tweede wordt aandacht besteed aan de redenen van de voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete (paragraaf 3). Ten derde zullen de keuzefactoren uit het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels en het Integraal afwegingskader worden gepresenteerd (paragraaf 4). Ten vierde worden deze keuzefactoren toegepast op de voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete in de Visserijwet 1963 (paragraaf 5). Er wordt afgesloten met een conclusie, waarin de onderzoeksvraag wordt beantwoord (paragraaf 6).

## 2. De bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963

### 2.1. Het uitoefenen van nalevingstoezicht op de Visserijwet 1963

Om de in deze bijdrage opgeworpen onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is het van belang om de complexiteit van de handhaving van de Visserijwet 1963 in het kort te bespreken. Op deze wijze kan de voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete nader worden gepositioneerd in het licht van de bestaande handhavingmogelijkheden van deze wet. Het visserijrecht als zodanig bestaat uit

een combinatie van privaatrecht, bestuursrecht en strafrecht, waarbij de Visserijwet 1963 de belangrijkste wet dienaangaande is.<sup>11</sup> De Visserijwet 1963 bestaat uit zeven hoofdstukken, waarvan hoofdstuk VII handelt over de toezichts-, dwang- en strafbepalingen. Uit art. 54a lid 1 Visserijwet 1963, blijkt dat met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde zijn belast de bij besluit van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen ambtenaren. Het betreft hier het nalevingstoezicht. In art. 1 Besluit aanwijzing toezichthouders 2016 Visserijwet 1963 is neergelegd welke ambtenaren zijn belast met het toezicht op de naleving, zoals bedoeld in art. 54a lid 1 Visserijwet 1963.<sup>12</sup> Dit zijn achtereenvolgens de ambtenaren van de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (hierna: NVWA) (sub a), de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane (sub b), het Ministerie van Economische Zaken, werkzaam als Medewerker wadden of als Medewerker afhandeling en ontwikkeling met als specialisatie vakdeskundige visserij (sub c), de Omgevingsdienst Flevoland & Gooi en Vechtstreek, werkzaam als Medewerker handhaving (sub d), de Fryske Utfieringstsjinst Miljeu en Omjouwing, werkzaam als Toezichthouder of Senior Toezichthouder (sub e) en ambtenaren van enkele specifieke gemeenten (sub f).

Uit dit besluit blijkt dat een heel palet aan toezichthouders belast is met het nalevingstoezicht op de Visserijwet 1963. Deze toezichthouders kunnen in bepaalde gevallen eveneens werkzaam zijn als buitengewoon opsporingsambtenaar, zo blijkt bijvoorbeeld uit art. 1, sub f, Besluit aanwijzing toezichthouders 2016 Visserijwet 1963. De in dit Besluit genoemde toezichthouders houden zich nadrukkelijk niet bezig met de opsporing van strafbare feiten, die zijn neergelegd in de Visserijwet 1963. Ook zijn deze toezichthouders niet bevoegd om bestuurlijke herstelsancties op te leggen.

De regels omtrent de uitoefening van het nalevingstoezicht kunnen worden gevonden in Titel 5.2 Awb en worden gebruikt door de toezichthouders op de naleving van de Visserijwet 1963.<sup>13</sup> Belangrijke bevoegdheden van een toezichthouder zijn het betreden van plaatsen, niet zijnde woningen (art. 5:15 Awb), het vorderen van inlichtingen (art. 5:16 Awb), het vorderen van inzage van een identificatiebewijs (art. 5:16a Awb), het vorderen van inzage in zakelijke gegevens en bescheiden (art. 5:17 Awb), het onderzoeken van zaken en het nemen van monsters (art. 5:18 Awb) en het onderzoeken van vervoermiddelen (art. 5:19 Awb). Blijkens het eerste lid van art. 5:20 Awb is eenieder verplicht aan een

---

sprake is van een ernstige gedraging?

10. Er is sprake van wetgeving in voorbereiding. Thans zijn vier reacties op de internetconsultatie bij het pre-dossier Wet bestuurlijke boete Visserijwet 1963 ontvangen. Punten van commentaar zijn dat het huidige voorstel te algemeen van aard en onvoldoende bepaald is, ten onrechte niet voorziet in een afstemming en uitwerking waar het betreft de verschillende mogelijkheden tot sanctioneren (bestuursrechtelijk en strafrechtelijk), met onvoldoende waarborgen is omkleed, niet aansluit bij de juridische en feitelijke werkelijkheden in de visserijsector en alleen oog lijkt te zijn voor de wens van de Europese Unie om sneller en effectiever te kunnen bestraffen ten aanzien van de Visserijwet 1963. De internetconsultaties zijn niet positief over het voornemen tot introductie van de bestuurlijke boete in de Visserijwet 1963.

---

11. R.R. Bil, 'Visrechten, van grond naar vis', *TvAR* 2019, p. 655.

12. Besluit van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 29 juni 2016, nr. WJZ/16082842, houdende aanwijzing toezichthouders 2016 Visserijwet 1963 (Besluit aanwijzing toezichthouders 2016 Visserijwet 1963), *Stcrt.* 4 juli 2016, nr. 35586.

13. *Kamerstukken II* 2004/05, 30211, 3, p. 8.

toezichthouder binnen de door hem gestelde redelijke termijn alle medewerking te verlenen, die deze redelijkerwijs kan vorderen bij de uitoefening van zijn bevoegdheden. De opzettelijke weigering om medewerking te verlenen levert een strafbaar feit op, zo blijkt uit art. 184 lid 1 Sr. Indien een vordering wordt gegeven door een opsporingsambtenaar en opzettelijk hier niet aan wordt voldaan, geldt de specifieke strafbepaling, die is neergelegd in art. 61 lid 3 Visserijwet 1963.

Indien een toezichthouder constateert dat sprake is van een overtreding van de Visserijwet 1963 – en dit een strafbaar feit oplevert – kan deze toezichthouder dan van kleur verschieten en als een (buitengewoon) opsporingsambtenaar worden aangemerkt, die belast is met de strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963? Het is zeer wel denkbaar dat uit de toepassing van het nalevingstoezicht een (redelijk) vermoeden ontstaat dat de Visserijwet 1963 is overtreden. Kan dan sprake zijn van een voortgezette toepassing van bevoegdheden? Concreet betekent dit het volgende: kan een toezichthouder van bijvoorbeeld de NVWA naar aanleiding van een onderzoek aan een vaartuig (ex art. 5:19 Awb) gebruik maken van de bevoegdheid tot inbeslagname (ex art. 62 Visserijwet 1963), hetgeen een (strafrechtelijke) opsporingsbevoegdheid is. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend, nu uit art. 59 Visserijwet blijkt dat met het opsporen van de daar genoemde strafbare feiten, behalve de bij art. 141 Sv aangewezen personen, belast zijn de ambtenaren van de rijksbelastingdienst, bevoegd inzake douane en de door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aangewezen ambtenaren. De divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA kan worden aangemerkt als een bijzondere opsporingsdienst (art. 141, sub d, Sv jo. art. 2 Wet op de bijzondere opsporingsdiensten) en is derhalve ook belast met de strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963. Echter, niet alle toezichthouders op de naleving van de Visserijwet 1963 zijn per definitie ook (buitengewone) opsporingsambtenaren, die belast zijn met de strafrechtelijke handhaving van deze wet.

## 2.2. De bestuursrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963<sup>14</sup>

De toezichthouders die zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van de Visserijwet 1963 (vgl. art. 5:11 Awb), zijn niet zelfstandig bevoegd om bestuurlijke herstelsancties op te leggen. Uit art. 54b Visserijwet blijkt dat de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit bevoegd is tot de oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen. De memorie van toelichting<sup>15</sup>

geeft aan dat gelet op de ernst en aard van de normoverschrijding ook vormen van bestuursrechtelijke handhaving ter beschikking moeten staan. Waar het nalevingstoezicht uit de eigen visserijsector onvoldoende is gebleken, kan bestuursrechtelijke handhaving aan de orde zijn:

*‘De toepassing van deze handhavingsinstrumenten kan met name aan de orde zijn bij overtredingen die door de controlerende instanties betrekkelijk eenvoudig en snel kunnen worden geconstateerd, bijvoorbeeld op basis van niet ter discussie staande resultaten van zichtcontroles ter plaatse. Gedacht kan worden aan overtredingen van bepaalde kernbepalingen van de visserijregelgeving die samenhangen met de regelgeving aangaande de maximaal toegestane vangsthoeveelheden (vangstcontingentering), de regelgeving aangaande de maximaal toegestane motorvermogens, de regelgeving aangaande de hoedanigheid van de netten (netvoorzieningen) en de regelgeving aangaande de aanwezigheid van satelliet-volg-apparatuur op de vissersboten.’<sup>16</sup>*

Hoewel art. 54b Visserijwet uitsluitend aangeeft dat de minister bevoegd is tot de oplegging van een last onder bestuursdwang, kan de minister eveneens een last onder dwangsom opleggen. Dit blijkt namelijk uit het bepaalde van art. 5:32 lid 1 Awb: een bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen. Indien de minister een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom oplegt, gelden de toepasselijke procedurele en materiële regels uit Hoofdstuk 5 van de Awb, zoals de toepasselijkheid van een rechtvaardigingsgrond (art. 5:5 Awb).

## 2.3. De strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963

### *De opsporingsbevoegdheid van de buitengewone opsporingsambtenaren*

De strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963 geschiedt door opsporingsambtenaren. De gewone opsporingsambtenaren, zoals ambtenaren van de politie en opsporingsambtenaren van bijzondere opsporingsdiensten (zoals de divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de NVWA), zijn belast met de strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963. De buitengewone opsporingsambtenaren zijn eveneens belast met de opsporing van strafbare feiten die verband houden met de Visserijwet, zo blijkt uit de Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar.<sup>17</sup> Meer specifiek zijn

14. De mogelijkheid tot het intrekken en schorsen van een begunstigende beschikking blijft in dit verband verder onbesproken.

15. *Kamerstukken II 2004/05, 30211, 3* (Wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met het vervallen van de

Organisatie ter verbetering van de binnenvisserij en de sportvisakte alsmede enkele andere wijzigingen van deze wet.

16. *Kamerstukken II 2004/05, 30211, 3*, p. 8.

17. Beleidsregels Buitengewoon Opsporingsambtenaar, *Stcrt.* 10 juli 2017, nr. 36058, p. 12.

de buitengewone opsporingsambtenaren Openbare ruimte (Domein I) belast met de opsporing van de strafbare feiten in de volgende wettelijke voorschriften, voor zover noodzakelijk voor een goede uitoefening van de functie en de daaraan gekoppelde taakomschrijving, tenzij de wet zich daartegen verzet. Uit deze beleidsregels blijkt dat de buitengewoon opsporingsambtenaar Openbare ruimte met de opsporing van strafbare feiten is belast, zoals bedoeld in de Visserijwet 1963 jo. art. 1a Wet op de economische delicten. Wat wordt hier nu precies mee bedoeld? Is de buitengewoon opsporingsambtenaar uitsluitend bevoegd, indien sprake is van een verdenking, dat een economisch delict is gepleegd? Of is deze opsporingsambtenaar ook bevoegd, indien geen sprake is van een economisch delict, maar van een niet-economisch delict uit de Visserijwet 1963, zoals art. 55 lid 1 Visserijwet 1963.

De Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar zou het antwoord moeten geven op deze vraag. Tot de inwerkingtreding van de Regeling domeinlijsten waren die lijsten nog opgenomen in de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar. Uit de lijst die is gekoppeld aan de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar blijkt, zoals aangegeven, dat de bijzondere opsporingsambtenaar Openbare ruimte (Domein I) is belast met de strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963. De verhouding tussen Domein I en Domein II is echter niet geheel duidelijk. In de verduidelijking reikwijdte Domein II wordt het volgende aangegeven over deze kwestie:

*‘Tot de inwerkingtreding van de Regeling domeinlijsten waren die lijsten nog opgenomen in de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar. De lijst van domein II in paragraaf 7.4 verwees toen op de volgende wijze naar de WED: ‘De in de artikelen 1 en 1a van de Wet op de economische delicten genoemde wetten en krachtens deze wetten geldende regelgeving.’ Die verwijzing beoogde om de boea in domein II niet alleen bevoegd te maken tot het opsporen van de in de artikelen 1 en 1a WED opgesomde economische delicten (zoals artikel 3a van de Visserijwet 1963), maar ook tot het opsporen van eventuele andere strafbare feiten in de daar genoemde wetten (zoals de overtreding van artikel 55, eerste lid, van de Visserijwet 1963, een niet-economisch delict). De wijze waarop de beleidsregels verwezen naar de WED is aanvankelijk ongewijzigd overgenomen in de bijlage bij de Regeling domeinlijsten, maar sinds de inwerkingtreding van de eerste wijziging van de bijlage op 1 januari 2019 luidt die verwijzing: “De in de artikelen 1 en 1a van de Wet op de economische delicten (WED) genoemde wettelijke voorschriften.” Die nieuwe formulering, bedoeld als tekstuele vereenvoudiging en niet als inhoudelijke wijziging, suggereert ten onrechte dat alleen de in de artikelen 1 en 1a WED opgesomde economische delicten binnen de reikwijdte van domein II vallen. De onderhavige wijzigingsregeling (zie artikel I, onder-*

*deel b, onder 2) neemt die suggestie weg, door niet alleen te verwijzen naar de in de artikelen 1 en 1a van de Wet op de economische delicten genoemde wettelijke voorschriften, maar ook naar de in die artikelen genoemde wetten. Van de gelegenheid wordt gebruikgemaakt om in de formulering ook expliciet te verwijzen naar de in de artikelen 1 en 1a WED genoemde EU-verordeningen.’<sup>18</sup>*

Indien echter een blik wordt geworpen op de lijst van Domein II bij het Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar moet de conclusie worden getrokken, dat daar nergens een directe relatie is gelegd met de Visserijwet 1963. Echter, in de bijlage bij Domein II staat onder nummer 15 het volgende:

*‘De in de artikelen 1 en 1a van de Wet op de economische delicten genoemde wettelijke voorschriften, wetten en EU-verordeningen’.*

Op deze wijze is de buitengewoon opsporingsambtenaar ook belast met de opsporing van strafbare feiten, die verband houden met de Visserijwet 1963. Een en ander is evenwel complicerend nu de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaren sinds 1 januari 2020 niet meer geldend is. Het is echter zo, dat zowel de buitengewoon opsporingsambtenaar Openbare ruimte (Domein I) alsook de buitengewoon opsporingsambtenaar Milieu, welzijn en infrastructuur (Domein II) opsporingsbevoegdheid hebben ten aanzien van al (dan niet-economische) strafbare feiten in de Visserijwet 1963. Gelet op de tekst in de Beleidsregels buitengewoon opsporingsambtenaar en in de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaren is de omvang van de handhavingsbevoegdheid tussen beide buitengewone opsporingsambtenaren niet gelijk. De buitengewoon opsporingsambtenaar Openbare ruimte is de belast met de opsporing van de strafbare feiten in relatie tot de Visserijwet 1963 juncto art. 1a Wet op de economische delicten.<sup>19</sup> Deze buitengewone opsporingsambtenaren hebben uitsluitend opsporingsbevoegdheid ten aanzien van economische strafbare feiten uit de Visserijwet 1963, terwijl de buitengewone opsporingsambtenaren Milieu, welzijn en infrastructuur ook belast zijn met de opsporing van niet-economische strafbare feiten uit de Visserijwet 1963.

18. Regeling van de Minister van Justitie en Veiligheid van 25 juni 2019, nr. 2629324, tot wijziging van de Regeling domeinlijsten buitengewoon opsporingsambtenaar (verduidelijking reikwijdte domein II), *Stcrt.* 3 juli 2019, nr. 36371, p. 3.

19. De economische delicten, die verband houden met de Visserijwet 1963, kunnen worden gevonden in art. 1a, onder 1° en onder 3°, Wet op de economische delicten. Overtreding van art. 55 Visserijwet 1963 is geen economisch delict. De buitengewoon opsporingsambtenaar Openbare ruimte is derhalve ook niet belast met de strafrechtelijke handhaving van art. 55 Visserijwet 1963.

### *De verschillende bevoegdheden van de opsporingsambtenaren*

In het Wetboek van Strafvordering zijn verschillende bevoegdheden toegekend aan opsporingsambtenaren. Sommige van deze bevoegdheden kunnen door alle opsporingsambtenaren worden toegepast, zoals staande houding (art. 52 Sv), andere kunnen uitsluitend door de officier van justitie worden toegepast, zoals de vordering tot inbewaringstelling van de verdachte (art. 63 Sv). Mits de opsporingsambtenaar bevoegd is toepassing te geven aan de opsporingsbevoegdheid, kunnen deze algemene opsporingsbevoegdheden worden gebruikt in de strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963.

Indien een persoon wordt verdacht van overtreding van de Visserijwet 1963 en dit tevens een relevant (?) economisch delict oplevert, staan ook de opsporingsbevoegdheden in de Wet op de economische delicten ter beschikking van de opsporingsambtenaren. Zo kan worden gewezen op het bepaalde in art. 23 lid 1 Wet op de economische delicten, waaruit blijkt dat de opsporingsambtenaren bevoegd zijn om in het belang van de opsporing vervoermiddelen te onderzoeken met het oog op de naleving van de voorschriften, bedoeld in art. 1 en 1a Wet op de economische delicten, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is. Het opzettelijk niet voldoen aan een vordering, krachtens enig voorschrift van deze wet gedaan door een opsporingsambtenaar, is een economisch delict, zo geeft art. 26 Wet op de economische delicten aan.

In de Visserijwet 1963 zijn ook controlebevoegdheden neergelegd, en wel in art. 55. Deze bevoegdheden kunnen uitsluitend worden toegepast in de strafrechtelijke handhaving van de Visserijwet 1963. Uit art. 55 lid 1 Visserijwet 1963, blijkt dat een ieder die de visserij uitoefent of pleegt uit te oefenen, is verplicht op eerste vordering van een opsporingsambtenaar deze ambtenaar in de gelegenheid te stellen zijn vaartuig te betreden (sub a), ter inzage af te geven de op grond van het bepaalde bij of krachtens deze wet voor de uitoefening van de visserij vereiste bescheiden, waarvan inzage naar redelijk oordeel van deze ambtenaar voor de vervulling van zijn taak nodig is (sub b), uitstaand vuurtuig te lichten (sub c), gesloten viskaren te openen (sub d) en anderszins de medewerking te verlenen, die deze ambtenaar voor de vervulling van zijn taak behoeft (sub e). Overtreding van de bevoegdheden in het eerste lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een maand of geldboete van de tweede categorie (art. 55 lid 3 Visserijwet 1963). De uitoefening van de controlebevoegdheden van art. 55 Visserijwet 1963 kan ertoe leiden dat aanleiding bestaat om opsporingsbevoegdheden in te zetten.

### **3. De voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete in de Visserijwet 1963**

Door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is een wetvoorstel ingediend, waarin

de introductie van de bestuurlijke boetebevoegdheid in de Visserijwet 1963 wordt voorgesteld. De mogelijkheid om deze bestuurlijke strafsancie te kunnen opleggen, moet geschieden door een nieuw art. 54c Visserijwet 1963. Met deze introductie krijgt de minister de mogelijkheid om bestuurlijke boetes op te leggen ten aanzien van een aantal overtredingen van de Visserijwet. De wettekst van art. 54c Visserijwet 1963 wordt op de volgende wijze voorgesteld:

*'1. Onze Minister kan een bestuurlijke boete opleggen ter zake van een overtreding van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2a, eerste en tweede lid, 2b, eerste lid, 2c, eerste lid, 3, 3a, 4, eerste, tweede, derde en vijfde lid, 5, eerste lid, 7, eerste lid, 9, eerste, derde, vierde en zevende lid, 16, 17, eerste lid, 21, eerste lid, 27, 32, eerste lid, 35, 55, eerste lid, 61, dan wel de overtreding van de voorschriften, bedoeld in de artikelen 22, tweede, derde en vijfde lid, 29, tweede lid, en 33, tiende lid, dan wel de overtreding van de voorschriften die verbonden zijn aan de op grond van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2c, derde lid, 7, tweede lid, 17, eerste lid, en 21, tweede lid, verleende ontheffing, schriftelijke toestemming of de overeenkomst van huur en verhuur van visrecht.*

*2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld over de hoogte van de bestuurlijke boete die voor een overtreding of voor categorieën van overtredingen kan worden opgelegd, waarbij afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het daarmee behaalde voordeel wordt onderscheiden in een lage en een hoge categorie te betalen bestuurlijke boete. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld over de wijze, waarop de boetehoogte wordt bepaald.*

*3. De op grond van het tweede lid te bepalen bestuurlijke boete bedraagt per overtreding ten hoogste het bedrag dat is bepaald voor de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht.*

*4. De overtreding hoeft niet aan de officier van justitie te worden voorgelegd, indien het bedrag van de daarvoor overeenkomstig de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in het tweede lid, op te leggen boete is bepaald in de lage categorie te betalen bestuurlijke boete.*

*5. Indien ter zake van een overtreding aan de overtreder een bestuurlijke boete is opgelegd, dan wel een mededeling als bedoeld in artikel 5:50, tweede lid, onderdeel a, van de Algemene wet bestuursrecht is verzonden, heeft dit dezelfde rechtsgevolgen als een kennisgeving van niet verdere vervolging als bedoeld in artikel 246, eerste lid, van het Wetboek van Strafvordering.'*

Uit deze te ontwikkelen boetebevoegdheid vallen een aantal aspecten op. Ten eerste is het bereik van de bestuurlijke boetebevoegdheid ruimer dan uitsluitend de economische delicten. Zo is de overtreding

ding van bijvoorbeeld art. 35 Visserijwet 1963 geen economisch delict en geldt dit ook voor een aantal andere overtredingen van de Visserijwet 1963, terwijl dan wel een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Alle economische delicten kunnen overigens wel met een bestuurlijke boete worden bestraft. De gedragingen waarvoor de voorgestelde bestuurlijke boete kan worden opgelegd zijn overigens zeer divers.

Ten tweede wordt in het voorgestelde art. 54c Visserijwet geen direct verband gelegd met ter zake doende bepalingen in art. 5:44 Awb. In deze laatstgenoemde bepaling is de *una via*-regeling neergelegd. Uit het tweede lid van art. 5:44 Awb blijkt, dat indien de gedraging tevens een strafbaar feit is, zij aan de officier van justitie wordt voorgelegd, tenzij bij wettelijk voorschrift is bepaald, dan wel met het openbaar ministerie is overeengekomen, dat daarvan kan worden afgezien. Nu wordt in het voorgestelde art. 54c lid 4 Visserijwet 1963 aangegeven wanneer een overtreding niet aan de officier van justitie hoeft te worden voorgelegd. Indien de minister wegens een overtreding van een bepaling uit de Visserijwet 1963, dat tevens een economisch delict is, een bestuurlijke boete oplegt, heeft dit dezelfde rechtsgevolgen als een kennisgeving van niet verdere vervolging als bedoeld in art. 246 lid 1 Sv. Dit betekent dat een strafrechtelijke vervolging wegens hetzelfde feit niet mogelijk is. Indien art. 54c lid 4 Visserijwet 1963 niet van toepassing is, en de overtreding aan de officier van justitie moet worden voorgelegd, geldt het bepaalde in art. 5:44 lid 3 Awb. Het bestuursorgaan kan dan slechts een bestuurlijke boete opleggen, indien de officier van justitie aan het bestuursorgaan heeft medegedeeld ten aanzien van de overtreder van strafvervolging af te zien (sub a), of het bestuursorgaan niet binnen dertien weken een reactie van de officier van justitie heeft ontvangen (sub b).<sup>20</sup>

Wat zijn nu de redenen om een bestuurlijke boetebevoegdheid te ontwikkelen in de Visserijwet 1963? In de toelichting op het wetsvoorstel (aangeven welk) kunnen de volgende redenen worden gevonden. Met de introductie van de bestuurlijke boete wordt beoogd om de handhaving van de Visserijwet 1963 te versterken, omdat er slagvaardiger en adequater op een overtreding kan worden gereageerd. Het uiteindelijke doel van de introductie van de bestuurlijke boete is het verhogen van de naleving van de visserijregelgeving. Met de bestuurlijke boete wordt dus beoogd om normconform gedrag te bewerkstelligen (generale en speciale preventie). Door bestuurlijke boetes op te leggen kan een lik-op-stuk beleid worden gevoerd, omdat een overtreder door het opleggen van de boete op betrekkelijk korte termijn met de gevolgen van diens handelen wordt geconfronteerd. De bestuurlijke boete kan worden opgelegd ten aanzien van overtredingen met een

geringe normatieve lading. Volgens de minister is de bestuurlijke boete uitermate geschikt voor de bestraffing van betrekkelijk lichte en eenvoudig vast te stellen overtredingen van de visserijregelgeving. Om berekenend gedrag van de overtreder te voorkomen en om aanzienlijke winsten ten gevolge van de overtreding van de Visserijwet 1963 te gaan, is een effectieve handhaving gewenst. Ook wordt door de introductie van de bestuurlijke boete de strafrechtelijke keten ontlast, omdat een deel van de overtredingen niet meer strafrechtelijk hoeft te worden bestraft. De voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete moet ook worden gezien vanuit de wens van de Europese Commissie om een bestuurlijke boete in te voeren voor bepaalde overtredingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid voor een meer afschrikkend sanctiestelsel.<sup>21</sup>

Uit de toelichting blijkt dat toepassing wordt gegeven aan de keuzecriteria, die zijn neergelegd in het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels. In de kern wordt de introductie van de bestuurlijke boete als volgt beargumenteerd. Ten eerste behoort de visserijwetgeving tot de ordeningswetgeving en bevat dit type regelgeving veel voorschriften met een geringe normatieve lading en met overtreding ervan kan aanzienlijk financieel gewin worden behaald. Ten tweede kan met de introductie van de bestuurlijke boete uitvoering worden gegeven aan een lik-op-stuk beleid. Ten derde is sprake van een besloten context. Ten vierde wordt de slagkracht van de punitieve handhaving van de Visserijwet 1963 verhoogd, aldus de minister.<sup>22</sup>

#### 4. Het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels en het Integraal afwegingskader

##### 4.1. Achtergrond

Op 13 juli 2015 verscheen een ongevraagd advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, waarin een analyse wordt gemaakt van enige verschillen in de rechtsbescherming en de rechtspositie van de justitiabele in het strafrecht en in het bestuursrecht.<sup>23</sup> De kern van dit advies houdt in dat ten aanzien van de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht het onderscheid tussen de zogenoemde 'open context' en 'besloten context' onvoldoende onderscheidend is.<sup>24</sup> Naar aanleiding van dit advies

20. De regels uit titel 5.4 van Hoofdstuk 5 uit de Awb zijn van toepassing op de oplegging van de voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete in art. 54c Visserijwet 1963.

21. Voorstel van wet, houdende wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete, p. 5-6.

22. Voorstel van wet, houdende wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete, p. 8-9.

23. Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, *Stcrt.* 14 september 2015, nr. 30280.

24. Deze kritiek wordt in de wetenschappelijke literatuur breed gedragen. Zie o.m. A.R. Hartmann, *Over de grenzen van de dogmatiek en into fuzzy law* (oratie Rotter-

heeft de Minister van Justitie en Veiligheid in 2018 het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels vastgesteld.<sup>25</sup> Uit dit nader rapport blijkt dat het kabinet er niet in is geslaagd om een nieuw onderscheidend keuzecriterium te ontwikkelen. Wel heeft het kabinet aangekondigd dat alle relevante factoren (bestaande criteria en (contra)indicatoren) worden opgenomen in een overzicht van het Integraal afwegingskader.<sup>26</sup>

#### 4.2. Het overzicht van het Integraal afwegingskader: de algemene factoren

Uit het Integraal afwegingskader blijkt ten eerste dat in de keuze voor het sanctiestelsel de volgende algemene factoren moeten worden meegewogen: de feitelijke pakkans, de aard van de overtreding, de aard en zwaarte van de voorgenomen sanctie, het beoogde generaal/speciaal preventieve effect, de financiële en organisatorische aspecten (doeltreffendheid, doelmatigheid, innen van vorderingen) en de internationaalrechtelijke/Unierechtelijke verplichtingen die de keuze voor het sanctiestelsel bepalen.<sup>27</sup> Ten aanzien van deze algemene factoren wordt de volgende toelichting gegeven:

*'Bij de factor feitelijke pakkans gaat het om het type overtreding, of de overtreder wel of niet tot een eenvoudig te identificeren doelgroep behoort, en of er gespecialiseerde handhavers zijn die voldoende kennis van die doelgroep hebben. Bij de aard van de voorgenomen sanctie komen aandachtspunten als de wenselijkheid van het opleggen van vrijheidsstraffen of een bijkomende straf als verbeurdverklaring aan de orde. De zwaarte van de voorgenomen sanctie moet proportioneel zijn in verhouding tot het feit en de rechtsorde in algemene zin. Het beoogde generaal en speciaal preventieve effect is een factor die dwingt tot het maken van afwegingen over het verwachte preventieve effect van de dreiging van een sanctie in algemene zin op potentiële overtreders en op de individuele dader. Bij de financiële en organisatorische aspecten gaat het om afwegingen over de mogelijkheden om geldboetes te innen door overheidsorganen die veel ervaring hebben met het innen van vorderingen, zoals de Belastingdienst of het Centraal Justitieel Incassobureau. Soms is er een internationale (Unierechtelijke) verplichting tot een strafbaarstelling op grond van het strafrecht*

dam), Apeldoorn – Antwerpen: Maklu 2011, p. 40-43.

25. Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels, *Stcrt.* 14 juni 2018, nr. 31269. Voor een (kritische) bespreking van dit nader rapport A.G. Mein & B. van der Vorm, 'Het Nader rapport bestuurlijke boetestelsels: een stap terug in duidelijkheid?', *JV* 2018, p. 37-48; B. van der Vorm, 'Bestuursrechtelijke criminologie: relevant voor het bijzondere strafrecht?', *TBS&H* 2018, p. 119-121.

26. Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels, *Stcrt.* 14 juni 2018, nr. 31269, p. 11.

27. Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels, *Stcrt.* 14 juni 2018, nr. 31269, p. 10.

*(het milieurecht is hiervan een voorbeeld) of juist het bestuursrecht.'*<sup>28</sup>

De eerste algemene factor die wordt benoemd (de feitelijke pakkans) vertoont overeenkomst met het onderscheid tussen de 'open context' en 'besloten context'. In de 'besloten context' ligt het primaat op bestuursrechtelijke handhaving. Er zijn twee kenmerken aan te wijzen voor een besloten context: a) het bestaan van een gespecialiseerd bestuursorgaan dat met de uitvoering van zekere wetten is belast, en uit dien hoofde te maken heeft met een afgebakende groep, en b) dat tussen dat orgaan en de doelgroep verbindingen zijn (vaak is er ook communicatie tussen beide) ter uitvoering van de wet of ten behoeve van het toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen. Indien niet aan beide voorwaarden is voldaan, is sprake van een open context: een niet of niet duidelijk afgebakende groep en het ontbreken van rechtstreekse verbindingen.<sup>29</sup> Toegespast op de factor van de feitelijke pakkans kan worden beredeneerd dat, indien de overtreder niet tot een eenvoudig te identificeren doelgroep behoort, bestuursrechtelijke handhaving het primaat lijkt te hebben, omdat dan wellicht een gespecialiseerd bestuursorgaan eraan te pas moet komen. Het ligt weer anders, indien overtreding van de gedraging moet kunnen worden bestraft met een vrijheidsstraf, waarbij het proportionaliteitsbeginsel een belangrijke rol speelt. De factor van het te verwachten preventieve aspect is ingewikkeld, nu veel criminologisch onderzoek uitwijst dat het preventieve (afschrikkende) effect te wensen overlaat.<sup>30</sup> De factoren van de financiële en organisatorische aspecten liggen vooral op het terrein van beleid(uitvoering). De verplichting vanuit 'Europa' om te kiezen voor een specifieke vorm van handhaving is voldoende duidelijk.

#### 4.3. Het overzicht van het Integraal afwegingskader: de relevante factoren voor de introductie van een bestuurlijke boetebevoegdheid

Voor de introductie van een bestuurlijke boetebevoegdheid worden twee factoren genoemd, namelijk de aard van de overtreding en de situatie dat het bestuursorgaan beschikt over bijzondere expertise. Op deze twee factoren wordt de volgende toelichting gegeven:

*'Een factor die pleit voor een keuze voor de bestuurlijke boete is als het gaat om veel voorkomende of betrekkelijk lichte overtredingen*

28. Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/keuze>.

29. *Kamerstukken II* 2008/09, 31700 VI, 69, p. 6.

30. C.G. van Wingerde, *De afschrikking voorbij. Een empirische studie naar afschrikking, generale preventie en regelnaleving in de Nederlandse afvalbranche* (diss. Rotterdam), Oosterwijk: Wolf Legal Publishers 2012.

*die eenvoudig zijn vast te stellen of waarbij verwacht mag worden dat in de praktijk doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden ingeroepen over de sanctie of de toegepaste bevoegdheden. Maar ook als het gaat om weinig voorkomende overtredingen terwijl de handhaving wel veel specifieke kennis en kunde vereist, kan dat een reden zijn om te kiezen voor de bestuurlijke boete, zeker als die expertise al beschikbaar is bij een bestuursorgaan.<sup>31</sup>*

Uit deze toelichting blijkt dat, indien sprake is van een veelvoorkomend en licht feit, dit een indicatie is voor de afdoeningsvariant van de bestuurlijke boete. Het betreft dan feiten waarvoor geen rechterlijk oordeel nodig is en ook geen (vergaande) strafvorderlijke bevoegdheden zijn vereist. De tweede factor – de bijzondere expertise van het bestuursorgaan – sluit aan bij het criterium van de besloten context.

#### 4.4. Het overzicht van het Integraal afwegingskader: de relevante factoren voor de keuze voor strafrechtelijke handhaving

Tot slot worden er in het Integraal afwegingskader drie factoren onderscheiden, die relevant zijn voor de keuze voor strafrechtelijke handhaving, namelijk de 1) reeds genoemde aard van de overtreding, 2) het gegeven dat de bepaling zich richt tot de burger en algemene, voor eenieder geldende gedragsnormen geeft, en 3) de ernst van de normovertreding (verzwarende omstandigheden, ernstig gevaar voor gezondheid of veiligheid). De meest ernstige normovertredingen rechtvaardigen volgens het Integraal afwegingskader toepassing van het strafrecht. Direct daaraan zijn de volgende factoren gerelateerd: een gewenste sanctie anders dan een geldboete (toepassing straffen en maatregelen uit het Wetboek van Strafrecht) en de inzet van opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke dwangmiddelen. Dit zijn factoren die voor een strafrechtelijke handhaving pleiten. Wederom wordt in het Integraal afwegingskader een toelichting gegeven:

*'Ook de aard van de overtreding en de omstandigheden waarin deze wordt begaan, of kan worden begaan, kan een keuze voor strafrechtelijke handhaving rechtvaardigen. Denk daarbij aan vragen als: moeten rechtsgoederen als de algemene veiligheid van personen of goederen worden beschermd; zou een normovertreding veel personen kunnen benadelen in hun belangen, en in welke belangen en in welke mate; heeft een normovertreding plaats in de openbare ruimte. Bovengenoemde factoren als de toepassing van straffen en maatregelen en de inzet van opsporingsbevoegdheden en*

*strafvorderlijke dwangmiddelen zijn, anders dan een geldboete of de inzet van opsporingsbevoegdheden en dwangmiddelen, ook aan de algemene factor van de aard van de overtreding gerelateerd. Als de te handhaven norm betrekking heeft op de economische ordening, dan is een keuze voor sanctionering via de Wet op de economische delicten een mogelijkheid. Dan is de bijkomende straf van stillegging van een onderneming mogelijk, en kunnen ook de specifieke strafvorderlijke bevoegdheden van de Wet op de economische delicten worden toegepast. Daarnaast kan de aard van de overtreding ook in die zin bepalend zijn voor de keuze voor strafrechtelijke handhaving als verwacht wordt dat de feiten zo ingewikkeld zijn, dat die alleen kunnen worden opgehelderd met de inzet van bijzondere dwangmiddelen, zoals het aftappen van telecommunicatie, of het toepassen van bevoegdheden als internationale rechtshulp. Naarmate de feiten ernstiger zijn, is de behoefte aan sanctionering door middel van vrijheidsstraffen of een taakstrafeerder gerechtvaardigd. Hetzelfde geldt voor de inzet van opsporingsbevoegdheden en strafvorderlijke dwangmiddelen jegens vrijheid, eigendom en de persoonlijke levenssfeer van de verdachte.<sup>32</sup>*

De toelichting die wordt gegeven, is helder. Indien de feiten ernstiger zijn, zwaardere opsporingsbevoegdheden noodzakelijk zijn en vrijheidsstraffen moeten kunnen worden opgelegd, dan is strafrechtelijke handhaving aangewezen. Toch moet de context niet uit het oog worden verloren: het feit dat een normovertreding plaats heeft gevonden in de openbare ruimte, betekent uiteraard niet onmiddellijk dat strafrechtelijke handhaving is aangewezen. Dit geldt evenzeer voor het beschermen van de algemene veiligheid van goederen. Het Integraal afwegingskader wijst daarom ook op een relativering van de keuzefactoren. Het zijn niet meer dan aandachtspunten, maar in de toelichting op de keuze voor een bepaald sanctiestelsel moet wel blijken dat en hoe met de factoren rekening is gehouden. De praktijk heeft geleerd dat het niet mogelijk is om waterdichte criteria vast te stellen die in alle gevallen onontkoombaar tot de juiste keuze leiden, aldus het Integraal afwegingskader. Er worden twee aspecten specifiek in het Integraal afwegingskader genoemd, die nopen tot relativering van de factoren: de ingewikkeldheid van de feitenvaststelling enerzijds en het bestaan van duale handhavingstelsels anderzijds.<sup>33</sup>

31. Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/keuze>.

32. Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/keuze>.

33. Zie <https://www.kcwj.nl/kennisbank/integraal-afwegingskader-beleid-en-regelgeving/6-wat-het-beste-instrument/61/keuze>.



## 5. Analyse: de toepassing van de keuzecriteria op de bestuurlijke beboetbare gedragingen in de Visserijwet 1963

### 5.1. Inleiding van de analyse

Uit de voorgaande paragraaf is gebleken dat drie verschillende categorieën factoren in acht dienen te worden genomen, namelijk de algemene factoren, de relevante factoren voor de introductie van een bestuurlijke boetebevoegdheid en de relevante factoren voor de keuze voor strafrechtelijke handhaving. Ten behoeve van de analyse is het van belang om de toepassing van de keuzefactoren nader uit te werken.

### 5.2. De toepassing van de keuzecriteria

#### *De algemene keuzecriteria*

Het eerste keuzecriterium waaraan dient te worden getoetst, is de feitelijke pakkans. Zoals reeds is aangegeven, gaat het bij de feitelijke pakkans om de vraag wat het type overtreding is, of de overtreder wel of niet tot een eenvoudig te identificeren doelgroep behoort en of er gespecialiseerde handhavers zijn die voldoende kennis van die doelgroep hebben. Het gaat (vooral) om overtredingen met een geringe normatieve lading – hoewel sommige economische delicten op grond van de Visserijwet 1963 ook misdrijven kunnen opleveren<sup>34</sup> – en de overtreder behoren tot een eenvoudig te identificeren doelgroep (allen betrekking hebbend op visserij-activiteiten). Voorts bestaan er gespecialiseerde handhavers die voldoende kennis van die doelgroep hebben, zoals de buitengewone opsporingsambtenaren Welzijn, milieu en infrastructuur. De toepassing van dit criterium wijst in de richting van afdoening middels een bestuurlijke boete.

Met betrekking tot de aard van de voorgenomen sanctie is het duidelijk dat geen vrijheidsstraffen of een bijkomende straf als de verbeurdverklaring aan de orde zijn. In het voorgenomen art. 54c Visserijwet 1963 wordt ook aandacht besteed aan de hoogte van de op te leggen bestuurlijke boete in relatie tot het feit en de rechtsorde in algemene zin. Het gaat zoals eerder opgemerkt om delicten met een relatief geringe normatieve lading. De zwaarte van de voorgenomen sanctie wijst ook in de richting van de bestuurlijke boete.

Met de introductie van de bestuurlijke boete hoopt de minister effectiever uitvoering te kunnen ge-

ven aan het lik-op-stuk beleid. Er wordt beoogd dat deze bestuurlijke boete afschrikwekkend werkt. Hoewel deze verwachting niet wordt onderbouwd met empirische onderzoeksresultaten, wordt ten aanzien van de keuze voor de bestuurlijke boete wel aandacht besteed aan de algemene keuzefactor van het beoogde generaal en speciaal preventieve effect.

Een andere algemene keuzefactor zijn de financiële en organisatorische aspecten, waarmee het innen van de bestuurlijke boete wordt bedoeld. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt aandacht besteed aan de uitvoering van de bestuurlijke boete. De NVWA wordt belast met het opleggen van bestuurlijke boetes aan overtreder, waarbij het in de lijn der verwachting ligt, dat het Centraal Justitieel Incasso Bureau de opgelegde boetes zal invorderen, zoals ook bij de bestuurlijke boetes die worden opgelegd op grond van de Meststoffenwet en de Wet dieren het geval is. Een eerste inschatting is dat er op jaarbasis tussen de € 80.000,- en € 160.000,- aan inkomsten zal zijn wanneer jaarlijks 325 bestuurlijke boetes worden opgelegd. Toepassing van deze keuzefactor wijst ook in de richting van de bestuurlijke boete.<sup>35</sup>

Dit geldt eveneens ten aanzien van internationaal-rechtelijke/Unierechtelijke verplichtingen die de keuze voor het sanctiestelsel bepalen. Zo heeft de Europese Commissie de wens uitgesproken dat om een bestuurlijke boete in te voeren voor bepaalde overtredingen van het gemeenschappelijk visserijbeleid voor een meer afschrikkend sanctiestelsel. De algemene keuzefactoren wijzen naar mijn mening allen in de richting van de bestuurlijke boete.

#### *De relevante factoren voor de introductie van een bestuurlijke boetebevoegdheid*

Uit het Integraal afwegingskader worden de aard van de overtreding en het bestaan van bijzondere expertise bij het bestuursorgaan als keuzefactoren genoemd, die kunnen leiden tot de introductie van een bestuurlijke boetebevoegdheid. De overtreding van (in ieder geval de meeste) bepalingen uit de Visserijwet 1963 zijn betrekkelijk lichte overtredingen, die eenvoudig zijn vast te stellen en waarbij verwacht mag worden dat in de praktijk doorgaans geen rechterlijk oordeel zal worden ingeroepen over de sanctie of de toegepaste bevoegdheden. Zoals ook is aangegeven, is het niet ondenkbaar dat bij de handhaving van deze bepalingen specifieke kennis en kunde is vereist. Dit zou wijzen in de richting van de afdoening middels een bestuurlijke boete.

#### *De relevante factoren voor de keuze voor strafrechtelijke handhaving*

De aard van de overtreding kan een indicatie zijn voor strafrechtelijke handhaving. De meeste overtredingen in de Visserijwet 1963 zijn overtredingen met een geringe normatieve lading. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt dat met de intro-

34. Het is blijkens art. 5 lid 1 Visserijwet 1963, verboden om met vreemde visserijvaartuigen de visserij uit te oefenen in water, gelegen binnen de visserijzone. Dit feit is een economisch delict op grond van art. 1a, sub 1°, Wet op de economische delicten, voor zover wordt gevestigd anders dan met de hengel of de peur. Dit delict is een misdrijf, voor zover het opzettelijk is begaan, zo blijkt uit art. 2 lid 1 Wet op de economische delicten. Dit delict kan nog steeds worden aangemerkt als een delict met een geringe normatieve lading.

35. Voorstel van wet, houdende wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete, p. 12.

ductie van de bestuurlijke boete een duaal handhavingssysteem wordt gecreëerd. In beginsel wordt een overtreding afgedaan met een bestuurlijke boete, maar bij verzwarende omstandigheden kan ervoor worden gekozen om strafrechtelijke vervolging in te stellen. Ook kan strafrechtelijk optreden plaatsvinden, indien enkel financiële sanctieering niet toereikend wordt geacht en bijvoorbeeld de oplegging van een vrijheidsstraf wenselijk is. De strafrechtelijke procedure is verder aangewezen, indien ingrijpende opsporingsbevoegdheden of dwangmiddelen moeten worden ingezet voor het vaststellen van een overtreding. Ook de ernst van de overtreding en het daaruit verkregen voordeel of de omstandigheid dat sprake is van recidive, kunnen bijvoorbeeld een reden zijn om over te gaan op de inzet van het strafrecht.<sup>36</sup> Het uitgangspunt is handhaving middels de oplegging van bestuurlijke boetes, maar indien de aard van de overtreding ernstiger is, ligt strafrechtelijke handhaving in de rede.

## 6. Conclusie

Tot op heden kan de Visserijwet 1963 niet worden gehandhaafd middels de oplegging van een bestuurlijke boete. Door de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit is een wetsvoorstel ingediend, waarin de bestuurlijke boete in de Visserijwet 1963 wordt geïntroduceerd. De grondslag van deze bestuurlijke boete kan worden gevonden in het nieuwe art. 54c Visserijwet 1963. In deze bijdrage is onderzocht in hoeverre de voorgenomen introductie van de bestuurlijke boete in overeenstemming is met de keuzefactoren uit het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels en het Integraal afwegingskader. Naar mijn mening is de keuze voor de introductie van de bestuurlijke boete in voldoende mate door de minister onderbouwd met de keuzefactoren uit het Nader Rapport bestuurlijke boetestelsels en het Integraal afwegingskader. Natuurlijk zijn er aspecten die meer toegelicht zouden kunnen worden, zoals de verhouding tussen de hoogte van de bestuurlijke boete en een eventueel rechterlijk oordeel, maar ook hoe de introductie van de bestuurlijke boete in de Visserijwet 1963 zich verhoudt tot de bestuurlijke strafbeschikking in het omgevingsrecht.<sup>37</sup> Daarnaast had meer aandacht kunnen worden besteed aan de complexe verhouding tussen het nalevingstoezicht op de Visserijwet 1963 en de strafrechtelijke handhaving van deze wet. Dit geldt te meer, nu de vraag welke (gewone, buitengewone en bijzondere) opsporingsambtenaren belast zijn

met de handhaving van Visserijwet 1963 niet eenvoudig te beantwoorden is.

In algemene zin kan evenwel worden vastgesteld dat de minister oog heeft gehad voor de keuzefactoren. Deze keuzefactoren zijn geen waterdichte criteria, maar in de keuze voor het sanctiestelsel moet wel moet wel blijken dat en hoe met de factoren rekening is gehouden. Ten aanzien van duale handhavingssystemen geldt ook dat rekening moet worden gehouden met consistentie en afstemming. Het is het niet de bedoeling dat het boetemaximum dat bij de bestuurlijke handhaving geldt, hoger is dan het boetemaximum dat op grond van de relevante strafbepalingen geldt. Alles overziend is het mijn verwachting dat dit wetsvoorstel zonder grote problemen door de Tweede en Eerste Kamer zal worden gelooft.

36. Voorstel van wet, houdende wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete, p. 11.

37. Zie bijvoorbeeld B.F. Keulen & H.E. Bröring, 'De bestraffende handhaving van de Omgevingswet: bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete?', *TBSøH* 2016, p. 61-73.