

Bijlage 2 Visserij co-management: juridische kanttekening

Door mw. mr. A.J. Berg.

Met medewerking van Dr. R. de Lange, prof. mr. J.A.E. Vervaele, Universiteit Utrecht, Faculteit der rechtsgeleerdheid/NISER. Centrum voor rechtshandhaving en Europese integratie.

DEEL I 1) JURIDISCHE VORMGEVING

1.1 Plan van behandeling

In het eerste deel zal worden uiteengezet hoe aan visserij co-management via de eigen verantwoordelijkheid van het Biesheuvelstelsel juridisch is vorm gegeven, met name met betrekking tot de bestaande publiek -en privaatrechtelijke regelingen en de rol die de verschillende uitvoeringsorganen hierbij spelen. In het tweede deel zullen verschillende onderdelen op hun juridische kwaliteit worden getoetst. Er is een onderscheid gemaakt tussen de interne effectiviteit van het Biesheuvelstelsel enerzijds en anderzijds een evaluatie van de mate waarin het systeem voldoet aan een aantal belangrijke juridische waarborgen. In het derde deel tenslotte zullen wij ingaan op de relatie van het stelsel tot het EG-recht. Er is gekozen voor een structuur op basis van de door het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) ten behoeve van de eidevaluatie geformuleerde en door LEI-DLO uitgewerkte vraagstelling. Deze vragen zijn voorzover nodig op de juridische problematiek toegespitst of anderszins ingebed in het door ons gehanteerde structuurschema.

1.2 Achtergrond Biesheuvelstelsel

In 1993 werd door de werkgroep Biesheuvelrapport uitgebracht. In dit rapport werd een aantal tekortkomingen in de uitvoering en handhaving van de regelgeving betreffende het Nederlandse zeevisserijbeleid gesignaleerd. Centrale doelstelling van het door de werkgroep Biesheuvel voorgestelde stelsel is een beheersing van de visserij op basis van een verstandiger economisch handelen. Het door de werkgroep voorgestelde en vervolgens ingevoerde stelsel is van toepassing op een belangrijk aantal gequoteerde vissoorten en heeft een looptijd van drie jaar.

De problematiek met de visserijregelgeving eind jaren tachtig heeft ertoe geleid dat veel verantwoordelijkheden naar de centrale overheid zijn overgeheveld, niet alleen voor de handhaving van het beleid maar ook voor de uitvoering van de beheersmaatregelen en voor de bedrijfsbeslissingen van de norm-adressaten. Het gevolg was een te smal draagvlak voor nationaal en communautair overheidsbeleid 2). Andere

-
- 1) Onderzoeksvragen: a) *geef aan, mede op basis van de antwoorden op de onder 1-3 genoemde vragen, in hoeverre de eigen verantwoordelijkheid van de sector in de afgelopen jaren is veranderd. Betrek hierbij onder andere het sanctiebeleid, eigen controle, sociale controle, privaatrechtelijke regelgeving, medebepaling van beleid;* b) *welke rol hebben LNV (AID, Directie Visserijen) en het Produktschap Vis in het systeem van de eigen verantwoordelijkheid gespeeld gedurende de afgelopen jaren?*
 - 2) Zie TK 1991-1992, 22300 XIV, nr 62. p. 30.

oorzaken van het falende beleid liggen volgens de werkgroep Biesheuvel bij de overcapaciteit van de vissersvloot en het rigide quotasysteem dat jaarlijks door de EG wordt bepaald. Teneinde tot een oplossing te komen heeft men gekozen voor een systeem dat mede is gebaseerd op de eigen verantwoordelijkheid van de sector: de groepsvisserij ofwel het Biesheuvelstelsel. Ongeveer 96% van het Nederlandse motorvermogen in de kottervloot is georganiseerd in een achttal groepen 1). De groepen zijn privaatrechtelijke rechtspersonen (verenigingen). Het systeem is gebaseerd op een collectief beheer van de individuele vangstrechten. Aldus beheert elke groep gezamenlijk de contingenten vis die door de leden zijn ingebracht. Vervolgens worden met behulp van het instrument van zeedagen, de vangstrechten op de aanwezige vangstcapaciteit afgestemd. Ook deze zeedagen, dat wil zeggen dagen waarop mag worden gevist, staan onder het gezamenlijk beheer van de groepen. De groepen stellen jaarlijks zogenaamde visplannen op die nadere regels bevatten. Deze visplannen dienen te worden goedgekeurd door het Produktschap voor Vis en het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV). Eén van de basiskenmerken van het Biesheuvelstelsel is dat de vissers verplicht zijn alle aanvoer van vis via de veiling aan te bieden: de privaatrechtelijke veilplicht. Het grote voordeel van het Biesheuvelstelsel is de flexibele huur en verhuur van de contingenten. Vissers kunnen in tegenstelling tot voorheen, het gehele jaar door contingenten ver- en bijhuren. Een ander voordeel wordt gevormd door de extra zeedagen die door de overheid worden toegekend. Wat betreft de handhaving van de groepsregels zijn de groepsbesturen verplicht "toezicht te houden op de leden voor wat betreft invulling en uitvoering van hun individuele visplannen opdat het groepscontingent niet wordt overschreden" 2). Deze controle omvat de controle door de groepsbesturen uitgeoefend maar ook de controle van de vissers onderling. Tenslotte strekt de zelfcontrole van en door de norm-adressaten strekt zich ook uit tot handelaren, visafslag en tot de verwerkers van vis. Bij de controletaken ligt er een grote nadruk op de naleving van de veilplicht 3). Daarnaast kennen de diverse groepsstatuten bevoegdheden toe aan de groepen tot het opleggen van geldboetes aan de leden bij overschrijding van de individuele viscontingenten. Andere sanctiemogelijkheden zijn de schorsing gedurende een bepaalde termijn, dat wil zeggen de sluiting van de visserij voor individuele groepsleden en een ontzetting uit het lidmaatschap. Geschillen tussen de leden onderling en tussen leden en groepsbesturen worden door particuliere rechtspraak beslecht. In verband hiermee is de Stichting Arbitrage Zeevisserij in het leven geroepen.

De groeiende belangstelling voor het toekennen van eigen verantwoordelijkheid aan de diverse beleidssectoren heeft plaats gevonden vanuit de gedachte dat (te)veel verantwoordelijkheden voor het beheer en handhaving bij het openbaar bestuur terecht zijn gekomen. Systemen van zelfsturing als alternatief instrument van regelgeving sluiten in het algemeen goed aan bij het door de overheid gewenste beleid. In de beleidsnota "Zicht op Wetgeving" worden diverse vormen van zelfregulering genoemd in het streven naar een juist evenwicht tussen overheid en samenleving. Dit evenwicht is wel aangeduid met de zinsnede "minder instrument meer partner" 4). Dat het proces van zelfregulering ook aansluit op de ontwikkelingen van het visserijbeleid voor de jaren negentig, in het bijzonder de platvissector, volgt uit de in 1993 ver-

1) TK 1993-1994, 23900 XIV, nr 2, p. 28.

2) Zie bijvoorbeeld artikel 11 lid 2 Statuten Groepscontingent "Nieuw Diep" 5 januari 1993.

3) Groepsbesturen controleren of de gewogen hoeveelheid vis die op de veiling wordt aangeboden overeenkomt met de verkochte hoeveelheid.

4) H.J. De Ru, p. 18.

schenen Structuurnota Zeeën Kustvisserij, waarin wordt gesproken van de "overheid op afstand" 1). De term zelfregulering komt vaak voor in de discussie over het afstoten van overheidstaken. In sommige gevallen wordt deze term verward met privaatrechtelijke handhaving door overheid, de zogenaamde decentralisatie. Bij zelfregulering in deze rapportage gaat het om minder overheidsturing en meer betrokkenheid van de betrokken sectoren. Er zijn verschillende definities van het begrip zelfregulering. In het algemeen wordt met zelfregulering bedoeld: het verschijnsel dat de opstelling van regels, de uitvoering en de controle daarvan (mede) geschiedt door vertegenwoordigers van degenen die de regels moeten naleven. De positie die de overheid inneemt bij "zelfregulering" kent vele varianten. Aldus kunnen worden onderscheiden: vrije zelfregulering, vervangende zelfregulering, geconditioneerde zelfregulering en "convenanten" 2). Bij vrije zelfregulering is aan de overheid in het geheel geen rol meer toebedacht.

Regulering met betrekking tot het Europese zeevisserijbeleid vindt plaats in de drie-geleding Europese overheid, nationale overheid en norm-adressaten. Dit houdt in dat er een combinatie bestaat van wettelijke of geconditioneerde zelfregulering aangevuld met elementen van vervangende zelfregulering. Dit betekent dat er randvoorwaarden bestaan, zowel wat betreft de te gebruiken middelen als het te bereiken resultaat. Deze randvoorwaarden zijn soms, maar niet altijd, neergelegd in wettelijke regels. Wat betreft de eisen op Europees niveau die aan het nationale visserijbeleid gesteld worden, is er sprake van wettelijk geconditioneerde zelfregulering waarbij de rol van de Europese regelgever een complementaire is (Europese regelgever stelt basisnormen vast en uitwerking en handhaving ligt bij de lidstaten).

1.3 Zelfbeheer en zelfhandhaving

De term zelfregulering omvat het zelfbeheer (uitvoering berust in belangrijke mate bij degenen die de regels moeten naleven) en zelfhandhaving (controle en sanctionering geschiedt door degenen die regels moeten naleven). Wat betreft de *beheersfunctie* van het Biesheuvelstelsel in de verhouding nationale overheid/individuele vissers zou men kunnen spreken van een wettelijk geconditioneerde normstelling. Het systeem van beheer van de individuele vangstrechten is namelijk gebaseerd op nationale vangstquota en zeedagen die door de overheid worden toegekend. Wat betreft de *handhavingfunctie* is het Biesheuvelsysteem veeleer een stelsel van *vervangende* zelfregulering waarbij de overheid de initiatieven in belangrijke mate aan de belanghebbenden laat. De overheid vervult een reservefunctie. Deze stok achter de deur functie is langzamerhand verder ingevuld door de uitbreiding van het publiekrechtelijke toezicht (met name AID-controle) over de groepsvorming. Bovendien beschikt de overheid nog over een "stok achter de deur": bij niet naleving van de groepsregels kan de overheid goedkeuring aan een visplan onthouden. Wat betreft zelfregulering in het algemeen wordt in de Nota Zicht op Wetgeving de voorkeur gegeven aan het bestaan van een wettelijk kader, met de mogelijkheid van controle achteraf (geconditioneerde zelfregulering). Uitgangspunt hierbij is dat door het afstemmen van wetgeving op structurele en culturele kenmerken van maatschappelijke sectoren, een beter evenwicht tussen overheid en samenleving mogelijk wordt.

1) Structuurnota Zee- en kustvisserij 1993 "Vissen Naar evenwicht", pagina 33.
2) Geelhoed (1993), pagina 50.

Bij het uitoefenen van toezicht op het functioneren van het Biesheuvelstelsel zal een onderverdeling worden gemaakt in taken en bevoegdheden op het gebied van het beheer enerzijds en taken en bevoegdheden wat betreft de zelfhandhaving (controle- en sanctiebevoegdheden) anderzijds. De verschillende taken en bevoegdheden zullen allereerst schematisch worden weergegeven (schema I). Omwille van de duidelijkheid wordt de van toepassing zijnde regelgeving in schema II herhaald. Ook is de positie van de Biesheuvelgroepen in schema gebracht.

1.3.1 Beheer

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Primaire taak van het Ministerie van LNV is het bewaken van de nationale quota. Wat betreft het Biesheuvelstelsel is deze taak uitgewerkt in een aantal concrete beheerstaken. Aldus houdt LNV toezicht op het systeem via de maandelijkse rapporten van het Produktschap. Het ministerie geeft jaarlijks goedkeuring aan de visplannen. Bij overtreding van de groepscontingenten staat het Ministerie van LNV een aantal beheersmaatregelen ter beschikking, bestaande uit: een kortingsregeling bij overschrijding van het groeps- dan wel het individuele contingent en een korting bij overtreding van de zeedagenregeling 1).

Produktschap Vis

Taken en bevoegdheden van het Produktschap met betrekking tot het Biesheuvelstelsel bestaande uit: de benoeming van de voorzitters van de groepen; het voeren van secretariaat van de groepen en de goedkeuring aan visplannen. Tenslotte brengt het Produktschap Vis Periodieke Rapportages aan het ministerie uit. Het Produktschap heeft geen bevoegdheden ten aanzien van beheersgroepen op basis van de nationale wetgeving.

1.3.2 Handhaving

Betrokken organisaties

Zoals gezegd zijn de groepen primair verantwoordelijk voor de handhaving van de groepsregels. Dit betekent echter niet dat de rol van de overheid is uitgespeeld bij de handhaving.

LNV

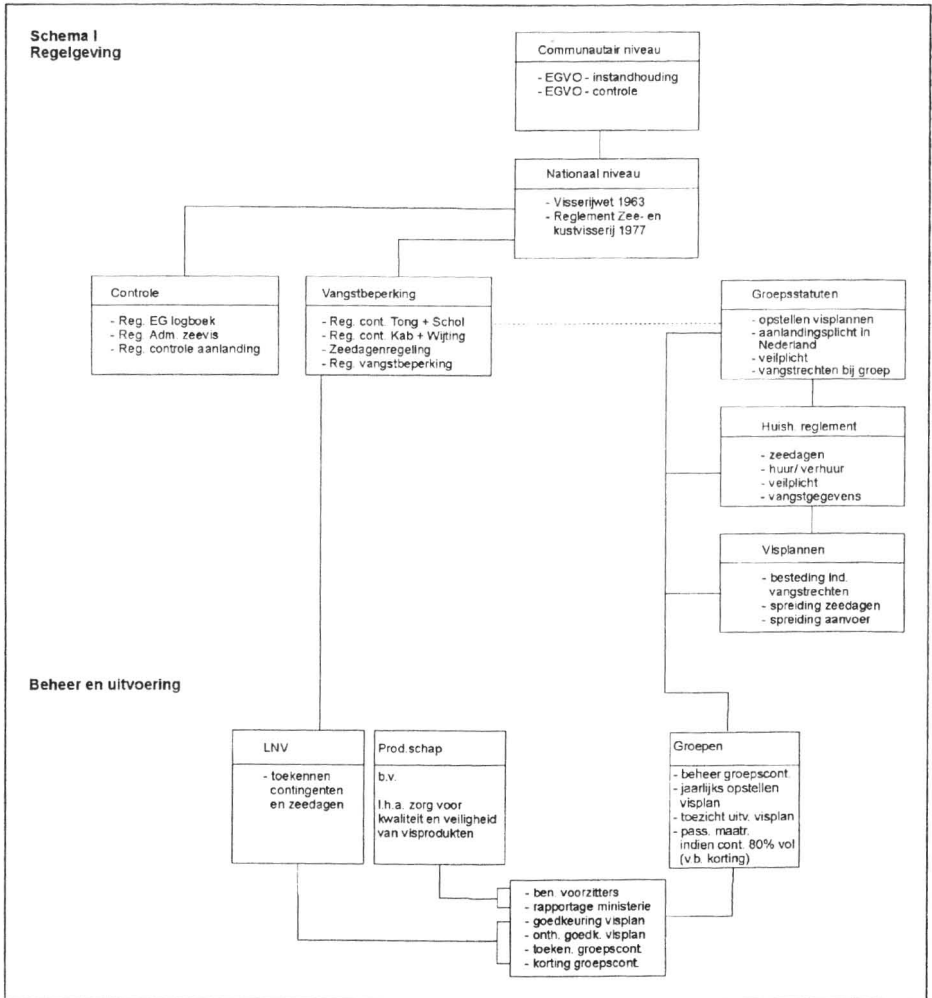
Het Ministerie van LNV kan overgaan tot korting van een aan een individueel groepslid toegewezen contingent.

Produktschap

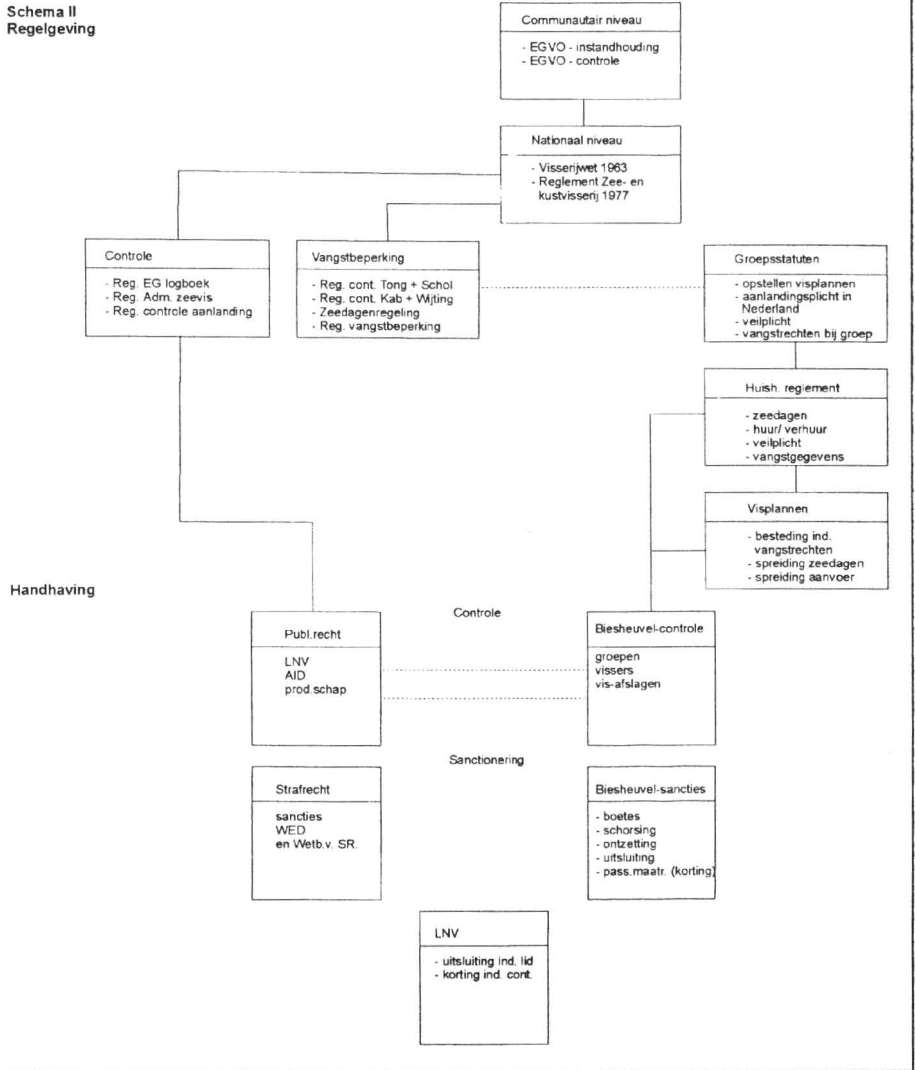
De buitendienst van Produktschap heeft een taak bij de controle op de naleving bij de Biesheuvelregelingen. In de praktijk zijn er twee Produktschap-medewerkers op de veiling aanwezig. Geconstateerde overtredingen worden aan de AID doorgegeven. Er bestaat geen juridische grondslag voor het uitoefenen van deze taak.

1) Zie ook AR 21 januari 1988, TBS 1988, nr 8, m.a. M.J. Sluijs. Zie over de vraag in hoeverre dergelijke beheersmaatregelen als sanctie zijn aan te merken: Vervaele, Widdershoven (1991), p. 30, die ervan uitgaan dat deze regelingen als administratieve, zij het niet als punitieve sancties, kunnen worden aangemerkt.

**Schema I
Regelgeving**



**Schema II
Regelgeving**



AID

De primaire taak van de AID ligt op het gebied van het publiekrechtelijke toezicht. Bevoegdheden van de AID in het kader van toezicht op de naleving van de visserij-regelgeving zijn onder de volgende wetten te vinden: de Visserijwet, de Wet op de Economische Delicten (WED) en het Wetboek van Strafvordering. In het kader van de Biesheuvelgroepen voeren zij *de facto* controles uit op het toezicht op de naleving van de veilplicht. In 1994 bleek dat zelfcontrole door de groepen uitgeoefend van onvoldoende niveau te zijn 1). Het werd besloten dat de AID in 1994 zou blijven toezien op het naleven van de veilplicht. Deze taak heeft zij ook in 1995 voortgezet.

Handhavingspraktijk

Ingevolge artikel 11 lid 4 van diverse groepsstatuten, zijn de groepsbesturen uitdrukkelijk bevoegd tot het opleggen van sancties, waaronder begrepen het sluiten van de visserij voor (individuele) leden van de groep. Sancties betreffen schorsing en ontzetting uit het lidmaatschap 2). Tenslotte zijn de groepsbesturen verplicht boetes op te leggen bij niet naleving van de groepsregels. De overtredingen betreffen:

- het groepscontingent;
- de bijvangstbepalingen kabeljauw en wijting voor niet-contingenthouders kabeljauw en wijting;
- de veilplicht;
- overtreding maximaal aantal aanlandingen in het buitenland;
- overtreding van de Zeedagenregeling.

In het navolgende overzicht zijn gegevens vermeld over overtredingen c.q. onregelmatigheden en sancties met betrekking tot de veilplicht, zoals door de AID vermeld.

De zogenaamde Vlissingen-affaire legt een aantal knelpunten van het systeem bloot, die in het hiernavolgende aan de orde zullen komen. Het groepsbestuur van Delta Zuid wachtte met het schorsen van een aantal leden die de private veilplicht hadden overtreden op de uiteindelijke eis van het Openbaar Ministerie. Toen er uiteindelijk werd ingegaan op het schikkingsvoorstellen van het OM, besloot het bestuur de leden niet te schorsen 3). Het onverminderd opleggen van sancties zou leiden tot arbitrage c.q. rechtszaken, hetgeen wegens de duur van de procedures volgens het groepsbestuur tot rechtsonzekerheid zou leiden.

1) Zie TK 23400 XIV, nr 36, p. 14.

2) Artikel 7 lid 4: Ontzetting uit het lidmaatschap kan alleen worden uitgesproken wanneer een lid in strijd met de statuten, reglementen of besluiten van de groep handelt of de groep op onredelijke wijze benadeelt... De ontzetting geschiedt door het bestuur, dat het betrokken lid ten spoedigste van het besluit, met opgave van reden(en), in kennis stelt. De betrokkene is bevoegd binnen één maand na ontvangst van de kennisgeving in beroep te gaan bij de algemene vergadering. Gedurende de beroepstermijn en hangende het beroep is het lid geschorst.

3) Zie correspondentie Produktschap/LNV.

Overtredingen/onregelmatigheden	1993	1994	1995 *)
Gemeld door AID	46	26	6
- (AID-onderzoek Vlissingen)		108	
Gemeld door Produktschap	3	4	1
Gemeld door de groepen	-	4	1
Gemeld door afslagpersoneel	-	2	-
Aantal opgelegde privaatrechtelijke sancties	16	16	1
- (AID-onderzoek Vlissingen)		**)	
Geen sanctie opgelegd	33	16	5
Hoogste sanctie	f 5.000,-	f 6.420,-	f 5.000,-
Laagste sanctie	f 5.000,-	f 5.000,-	f 5.000,-
Gemiddeld opgelegde sanctie	f 5.000,-	f 5.089,-	f 5.000,-
Arbitragezaken	5	-	-
Boete ongedaan door arbitrage	1	-	-
Boete teruggedraaid vanwege dubbele straf (privaat/publiek)	-	2	-

*) Periode 01.01.1995 t/m 30.09.1995; **) Zie speciale rapportage Produktschap Vis.

1.4 Slotsom

Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat de verdeling van taken en bevoegdheden van de betrokken organisaties in het algemeen duidelijk is waar het de beheerstaken betreft. Aangaande de zelfhandhaving, is er door ons zowel gekeken naar controles als sancties. Het systeem van zelfcontrole door de betrokkenen (vissers, groepsbesturen, afslagen, verwerkers) is niet of nauwelijks van de grond gekomen. De aanvankelijke reservefunctie die overheid hierbij wilde innemen is uitgegroeid tot een volwaardige controle van de groepsregels, die wordt uitgeoefend door de AID. Toepassing van de sancties kwam aarzelend op gang omdat er veel onduidelijkheden bestonden. Het is gebleken dat het lik-op-stukbeleid in niet alle gevallen even consequent wordt doorgevoerd.

DEEL II 1) INTERNE EFFECTIVITEIT EN JURIDISCHE WAARBORGEN

2.1 Plan van behandeling

Voor de beantwoording van de vragen die hier aan de orde zijn, maken wij een onderscheid tussen enerzijds de *interne effectiviteit* van de Biesheuvelregels en anderzijds de *juridische waarborgen*. Bij de beoordeling van de interne effectiviteit gaat het om de vraag of de (beleids)doelstellingen worden bereikt door middel van de gekozen instrumenten. Dit zijn vragen van instrumentaliteit. Dit omvat mede vragen naar de duidelijkheid van de bevoegdheidstoedeling en het bestaan van rechtsgrondslagen.

- 1) Onderzoeksvragen: a. Was de structuur van het systeem geschikt voor uitvoering van de afspraken? b. Bood de nationale regelgeving voldoende zekerheid voor naleving van de gemaakte afspraken? Was er mogelijkheid tot het opleggen van tussentijdse sancties?

Een andere belangrijke vraag in dit kader is of het lik-op-stukbeleid daadwerkelijk bijdraagt tot een snellere afdoening van Biesheuvelzaken. Het recht heeft behalve instrumentele taak ook een belangrijke waarborgfunctie (legaliteit, rechtsbescherming). Het gaat hier om de vraag in hoeverre het Biesheuvelstelsel voldoet aan de normatieve doelstellingen van het recht. De problematiek van de eerdergenoemde instrumentali-teit van de regelgeving vertaalt zich overigens naar de juridische waarborgfunctie in de zin dat gesignaleerde knelpunten belangrijke consequenties kunnen hebben voor de normativiteit.

2.2 Interne effectiviteit: sterke punten

De grote meerwaarde van het Biesheuvelstelsel moet worden gezocht op het gebied van het *beheer*. Er kan dan ook worden gesproken van een meer "beheerste viserij". Als voorbeelden die tot dit succes hebben bijgedragen kunnen worden genoemd: economische flexibiliteit bij het nemen van bedrijfsbeslissingen, huur/verhuur van groepscontingenten en de verplicht.

Dat de economische flexibiliteit in de praktijk succesvol is gebleken bleek toen in 1994 het tongquotum bijna was volgevist. Teneinde binnen de groepscontingenten te blijven vissen zijn er door de groepen maatregelen genomen, zoals beperking van de aan te voeren hoeveelheden per week en een verbod om uit te varen bij het bereiken van het individuele contingent. Ook de waarde van het instrument van de verplicht als extra controle-instrument is in beginsel een sterk punt van het Biesheuvelstelsel temeer daar de introductie van de verplicht op publiekrechtelijk niveau geen haalbare zaak bleek te zijn.

2.3 Knelpunten

Wat betreft knelpunten van het systeem maken wij een onderscheid tussen:

Algemene knelpunten:

- onduidelijke juridische classificatie.

Beheersknelpunten:

- ontbreken sturingsmogelijkheden met betrekking tot uitvoering Biesheuvelre-gels.

Handhavingknelpunten:

- afbakeningsproblemen tussen publiekrecht en privaatrecht:
 - a. reikwijdte publiekrechtelijke controlebevoegdheden;
 - b. dubbele sanctionering.

2.3.1 Onduidelijke juridische classificatie

De juridische classificatie van het Biesheuvelstelsel roept de nodige problemen op. Hoewel er in de parlementaire en andere stukken rondom het Biesheuvelstelsel wordt gesproken van een privaatrechtelijk systeem met daaraan gekoppelde sancties van privaatrechtelijke aard, is een meer nauwkeurige juridische classificatie noodzake-lijk. Het Biesheuvelsysteem is in feite een systeem van *tuchtrecht*. Het tuchtrecht heeft een duidelijk *sui generis karakter* en behoort niet tot een bepaald rechtsgebied, soms overheersen privaatrechtelijke kenmerken, soms strafrechtelijke. Vanwege deze vele verschijningsvormen bestaat er geen eenduidigheid over het begrip. Wel bestaan er een aantal gemeenschappelijke kenmerken. Tuchtrecht heeft geen algemene werking

en is slechts van kracht binnen een kleine groep van personen, vanwaar de omschrijving "groepsrecht". Een ander kenmerk is de sancties die door de groep worden opgelegd. Tuchtrecht is het "sanctierecht" waaraan de leden van een groep zijn onderworpen en dat de procedure regelt volgens welke een tuchtrechtcollege aan een tuchtrechtelijke rechtssubject die een tuchtnorm heeft overtreden een tuchtsanctie kan opleggen. Tuchtsancties bij Biesheuvel bestaan uit geldboetes en schorsing gedurende een bepaalde termijn (sluiting visserij voor individuele leden van de groep). "Biesheuvel" kent een systeem van tuchtrecht in twee instanties: 1. sanctiemaatregelen opgelegd door groepsbesturen, waartegen bezwaar kan worden aangetekend; 2. "beroep" bij Stichting Arbitrage Visserij. Bij tuchtrecht wordt vaak een onderscheid gemaakt tussen enerzijds het contractuele *Verenigingstuchtrecht* dat alleen van toepassing is op leden van een bepaalde groep (bijvoorbeeld een voetbalvereniging) die het tuchtrecht van toepassing hebben verklaard door de toetreding tot een bepaalde privaatrechtelijke organisatie. Daarnaast is er het *wettelijk tuchtrecht*, van toepassing op alle beroepsbeoefenaren die tot een bepaalde groep worden gerekend (bijvoorbeeld het ambtenarentuchtrecht of het medisch tuchtrecht). Het Biesheuvelstelsel betreft een tussenvorm. Enerzijds is er sprake van contractueel of verenigingstuchtrecht omdat de vissers zijn toegetreden tot een privaatrechtelijke organisatievorm: de vereniging. Anderzijds bestaat er de verplichting tot uitvoering van visserijvoorschriften die mede gesteld zijn in het algemene belang. Het betreft hier voorschriften die zowel van communautaire als van nationale aard (visquotaverdeling, zeedagen) zijn. Deze tussenvormen waarbij vermenging voorkomt van publiekrechtelijke voorschriften enerzijds en tuchtrechtelijke handhaving anderzijds, is terug te vinden bij een aantal regelingen op het terrein van de sociaal economische ordening. Er zijn momenteel een achttal van deze wetten, die wel worden aangeduid onder de verzamelnaam "*economisch tuchtrecht*" 1). Bij deze regelingen gaat het om tuchtrechtspraak uitgeoefend door privaatrechtelijke instellingen die krachtens besluitenrecht een publiekrechtelijke taak hebben opgelegd gekregen, waaronder het uitoefenen van tuchtrecht. Aldus wordt onder het Tucht-rechtbesluit Landbouwkwaliteitswet tuchtrechtspraak uitgeoefend door organen van privaatrechtelijke controle-instellingen. Wettelijke regeling heeft een aantal voordelen, die in het navolgende aan de orde zullen komen.

Het verdient aanbeveling dat ook bij het Biesheuvelstelsel op bepaalde onderdelen aansluiting wordt gezocht bij dit wettelijk geregelde tuchtrecht.

Biesheuveltuchtrecht en vrijwilligheid

Een ander classificatie probleem betreft de vraag in hoeverre er sprake is van vrijwilligheid bij toetreding tot de groepen. De mate van vrijwilligheid is van belang voor de plaatsbepaling binnen het publiekrechtelijke stelsel en de juridische waarborgen die op het systeem van toepassing zijn. Naarmate er meer vrijwilligheid bestaat om tot een bepaalde groep toe te treden, hebben partijen aanzienlijk meer contractsvrijheid en zal een classificatie als contractueel tuchtrecht meer op zijn plaats zijn. Op het eerste gezicht lijkt de vrijwilligheid bij Biesheuvel geen probleem te zijn aangezien partijen zich bij een privaatrechtelijke organisatievorm, de vereniging hebben aangesloten 2). Er zijn evenwel aanwijzingen die sterk tegen vrijwillige aansluiting pleiten. In de eerste plaats de dwang die van de Stok van Mok uitging: "Bij onvoldoende deelname aan de groepen of het na drie jaar mislukken zou de Stok van Mok in werking

-
- 1) Bekende voorbeelden zijn de Wet Autovervoer Goederen, de Zaaizaad- en Plantengoedwet, de Landbouwkwaliteitswet, de Meststoffenwet en de Wet op de bedrijfsorganisatie.
 - 2) Zie ook Van der Ploeg, 1989, p. 225.

treden (verplichte sanering)" 1). Dit verklaart ten dele het hoge aansluitingspercentage bij de start van het systeem in 1993. Van groter belang zijn de positieve prikkels, die toetreding wel bijzonder aantrekkelijk maken: flexibiliteit bij de huur- en verhuur van quota en de toekenning van extra zeedagen. Hieruit volgt dat een ondernemer die zich buiten het systeem bevindt, een sterk concurrentienadeel heeft. Gelet op het bovenstaande kan van verkapte dwangtoetreding worden gesproken.

2.3.2 Ontbreken sturingsmogelijkheden met betrekking tot uitvoering Biesheuvelregels

Een knelpunt dat de beheersfunctie van het Biesheuvelstelsel betreft is het ontbreken van sturingsmogelijkheden indien de groepsbesturen de groepsregels niet naleven. De overheid kan weliswaar de goedkeuring aan een visplan onthouden, maar er bestaat geen mogelijkheid tot tussentijdse sturing. Ook kunnen groepen niet worden ontbonden. Tussentijdse sturingsmogelijkheden kunnen, zonder het systeem ingrijpend aan te tasten, worden opgenomen in de Regeling contingentering Tong en Schol en de Regeling Kabeljauw en Wijting. Ook de mogelijkheid tot tussentijdse sturing door het Produktschap Vis is een optie 2). Aansluiting zou kunnen worden gezocht bij het wettelijk PBO-systeem 3). Er zouden bepalingen kunnen komen voor door het Produktschap te nemen tussentijdse sancties bij niet-naleving van de veiligheidsplicht.

2.3.3 Reikwijdte publiekrechtelijke controlebevoegdheden

Vanaf het begin is de rol van het publiekrechtelijke toezicht onduidelijk geweest. In 1993 was de rol van de AID bij de veiligheid-controle niet meer dan een "signalerende" of "aanvullende". Door het niet of nauwelijks van de grond komen van de zelfcontrole door de groepen is deze rol langzamerhand anno 1995 uitgegroeid tot een complete controle taak. Het ziet er voor de toekomst niet naar uit dat het stelsel zal leiden tot vermindering van de controle-inspanningen van de overheid, ook niet op langere termijn. Dit was één van de belangrijkste uitgangspunten van het Biesheuvelrapport. In het jaarrapport van 1994 heeft de AID kritiek ernstige geuit op het functioneren van het systeem van zelfhandhaving. Als fundamentele zwakke plekken worden het nakomen van de private veiligheid en de zelfcontrole ten aanzien hiervan aangewezen.

De taak van de AID bij de controle op de naleving van de private veiligheid is juridisch problematisch. Het publiekrechtelijke onderzoek valt veelal samen met de constatering van mogelijke "Biesheuvelovertredingen". Het onderzoek is in de meeste gevallen gericht op dezelfde feiten en omstandigheden. De gegevens die voor het strafrechtelijke onderzoek van belang zijn bijvoorbeeld controle op de uitlossing van vissersvaartuigen zijn evenzeer van belang voor de lik-op-stukprocedure.

Onderzoeksbevoegdheden dienen altijd door de wet te worden toegekend (artikel 142 Wetboek van Strafvordering). Vervolgens dienen bevoegdheden te worden gebruikt voor het doel waarvoor ze zijn gegeven. Zo niet dan is er sprake van *détournement de pouvoir*. Wegens de doelgebondenheid mogen AID-ambtenaren hun bevoegdheden niet aanwenden ten behoeve van onderzoek ter naleving van andere

-
- 1) Zie antwoord bij onderdeel 2.4.2 van het LEI-DLO-rapport, elders in deze eindrapportage (naleving van de quoteringsregels), "de logica van samenwerken".
 - 2) Van den Berge (1994), p. 38.
 - 3) Zie verder Van den Berge (1994), pp. 38-39.

wetgeving dan via de WED strafbaar gestelde overtredingen. Wel zouden, onder omstandigheden, via de leer van de zogenaamde voortgezette toepassing WED bevoegdheid mogen worden gebruikt voor opsporing van commune strafbare feiten (bijvoorbeeld valsheid in geschrifte). Vervolgens mogen opsporings- en controlebevoegdheden niet zonder meer door elkaar worden gebruikt. Dit onderscheid is in de praktijk redelijk vervaagd. Echter dit betekent niet dat controle- of opsporingsbevoegdheden zonder meer mogen worden aangewend ten behoeve van tuchtrechtelijke controle.

Naast de vraag naar de rechtsgrondslag van de bevoegdheden inzake de Biesheuvelcontrole speelt de vraag of de AID informatie mag verstrekken over Biesheuvelovertredingen. De statuten zijn weinig verhelderend op dit punt. De groepsleden zijn weliswaar verplicht het bestuur te machtigen hun individuele vangstgegevens ter inzage te geven aan de AID, 1) maar dit zegt niets over de bevoegdheden van de AID-ambtenaren dergelijke informatie te verstrekken aan groepsbesturen.

Tenslotte dient te worden gezien of het (onrechtmatig) verkregen bewijs in de arbitrage procedure mag worden gebruikt. Het gaat dan met name om de vraag of het bezigde bewijs in de procedure mag worden toegelaten en niet zozeer om de beoordeling van het gebruikte bewijsmiddel. Arbiters laten zich hierbij veelal leiden door aan het burgerlijk procesrecht ontleende criteria. De vraag kan eventueel in een procedure voor de civiele rechter worden getoetst in een procedure gebaseerd op artikel 1065 RV wegens misbruik van procesrecht. Het is dan nog maar de vraag of de burgerlijke rechter het bewijs als ontoelaatbaar zal aanmerken. De rechter heeft veel vrijheid bij de beoordeling naar toelaatbaarheid van bewijs en zal bij de beoordeling een zorgvuldige belangenafweging dienen te maken. Van belang bij deze afweging is dat in de praktijk men voornamelijk via het landelijk overleg van Visserij-officieren van Justitie tot een oplossing lijkt te zijn gekomen. Indien de AID tijdens het onderzoek naar strafbare feiten op mogelijke overtredingen van de groepsreglementen stuit, worden deze gegevens aan het Produktschap voor Vis en Visproducten doorgezonden. Het Produktschap geeft die informatie vervolgens aan de groepsbesturen door. Deze oplossing doet niet af aan het feit dat een rechtsbasis ontbreekt. In dit verband zij tenslotte gewezen op het gevaar dat de AID in het kader van gemaakte beleidsafspraken, zelfstandig besluit om tuchtfacten niet aan het OM door te zenden, waardoor er dus sprake is van een feitelijk sepot 2). De bestaande oplossing biedt vanuit rechtszekerheidspectief derhalve weinig soelaas.

2.4 Dubbele sanctionering

In het Biesheuvelrapport wordt gesteld dat:

- "Naast privaatrechtelijke sancties die in het kader van een groep kunnen worden opgelegd, blijven publiekrechtelijke sancties onontbeerlijk. De publiekrechtelijke sancties moeten erop gericht blijven om het economisch voordeel van de overtreden norm te ontnemen" 3).

Deze stellingname roept diverse vragen op over de juridische *samenloop* waarbij hetzelfde feit aanleiding kan tot oplegging van één of meerdere straffen of maatregelen. Een aantal strafbare feiten zijn tevens aan te merken als privaatrechtelijke schen-

1) Artikel 9 lid 3 Statuten van de PO "Nieuw Diep", opgesteld op 5 januari 1993.
2) Zie Wladimiroff, Schreuders (1990), p. 78.
3) Beheerst Vissen 1993, p. 17.

dingen van de groepsreglementen. Samenloopproblematiek lijkt zich voornamelijk te hebben beperkt tot de private veilplicht. Voorbeelden zijn het doen van een onjuiste vangstopgave, hetgeen een strafbaar feit oplevert en tegelijkertijd een overtreding van de veilplicht. Ook komt het in de praktijk voor, weliswaar in mindere mate dat een Biesheuvel boete wordt opgelegd nadat reeds een sanctie door de strafrechter is opgelegd.

Samenloopproblemen strekken zich ook uit tot andere Biesheuvelnormen. Overtreding van de publiekrechtelijke Regeling Vangstbeperking kan tevens overtreding van het groepscontingent betekenen. Ook bij de passende maatregelen die de groepsbesturen op grond van de Huishoudelijke Reglementen kunnen nemen bestaat het gevaar van samenloop met publiekrechtelijk kortingsregelingen. Tenslotte bestaat onder de Zeedagenregeling 1995 de mogelijkheid van korting van het aantal zeedagen bij uitsluiting van een groepslid van deelname. In een dergelijk geval kan de Minister het aantal zeedagen korten met de tot de datum van uitsluiting met dat vaarttuig benutte zeedagen ¹⁾. Binnen de groepen leidt overtreding van de zeedagen tot een boete van f 10.000,- per zeedag voor schepen tot 1.500 PK en een boete van f 1.500,- per zeedag voor schepen vanaf 1.500 pk. In de praktijk hebben zich voornamelijk problemen met de veilplicht voorgedaan. Wegens de ruime vangstquota zijn er geen (samenloop) problemen geweest met overschrijding van de groepscontingenten of de zeedagen.

De oplossing van het vraagstuk van dubbele sanctionering is niet alleen van juridisch-technisch belang. De gedachte achter het lik-op-stukbeleid is een directe reactie te bewerkstelligen op gedane overtredingen van de tuchtrechtelijke regelingen. Een aantal groepsbesturen heeft de oplegging van tuchtsancties laten afhangen van het schikkingsvoorstel van het OM of de uitspraak van de strafrechter. Dit kwam recentelijk aan de orde in de zaak Delta Zuid en ondermijnt het lik-op-stukbeleid.

In het Wetboek van Strafrecht zijn regels opgenomen omtrent de samenloop van strafbare feiten. Deze regels betreffen met name de straftoemeting. Nauw verwant aan de samenloop is de ne bis in idem problematiek: niemand mag twee maal voor hetzelfde feit worden bestraft dan wel vervolgd (artikel 68 SR; artikel 14 lid 7 IVBPR). Zijn de samenloopbepalingen ook van toepassing op de relatie Biesheuvelovertredingen/strafrecht? Het verbod van dubbele sanctionering (ne bis in idem) alsmede het verbod tot dubbele vervolging (ne bis vexari) werken ingevolge artikel 91 SR alleen binnen het strafrecht (de zogenaamde "interne werking"). Samenloop van sancties op twee verschillende rechtsgebieden is derhalve in beginsel mogelijk: dit berust op de gedachte dat norm en functie van de procedures verschillen. Omdat er in de verhouding Biesheuvelovertredingen en strafrechtelijke afdoening sprake is van verschillen in norm en functie van de sancties, lijkt samenloop van Biesheuvel boetes en strafrechtelijke afdoening dus mogelijk: Biesheuvel boetes worden opgelegd omdat er contractuele afspraken zijn geschonden terwijl strafsancties worden opgelegd wegens schending van de publiekrechtelijke voorschriften.

Ook het Openbaar Ministerie gaat uit van een strikte scheiding en is van mening dat het verbod van dubbele sanctionering niet van toepassing is op de verhouding Biesheuvelstrafrecht. Dit betekent dat de strafrechtelijke sancties, wat het OM betreft, dus onverkort worden toegepast. Ondanks het ontbreken van een juridische verplichting, worden oplossingen van samenloopproblemen bedacht omdat het niet rechtvaardig is een persoon dubbel te bestraffen. Van belang voor afstemming zijn de in het geding zijnde *feitencplexen* en de *doelstellingen* van de sancties.

1) Artikel 11 Zeedagenregeling 1995, Stcr 252, 30 december 1994.

Om met de feitencomplexen te beginnen. Illegale vangsten, aanlandingsovertredingen, vangstopgaven overtredingen of overtredingen van administratie verplichtingen zijn feitelijke gebeurtenissen die strafbaar zijn onder de Wet Economische Delicten. Deze feitelijke gebeurtenissen zijn tegelijkertijd een overtreding van de private veilplicht, of van bijvoorbeeld de groepscontingenten. Er is met andere woorden een grote samenhang in de feitelijke handelingen en de overtredingen. Het is in dit verband wel van belang de definitie van het begrip veilplicht en de schending ruim te interpreteren. Dit betekent dat een veilplichtovertreding zich niet beperkt tot het moment waarop bij veiling wordt ontdekt dat de opgegeven hoeveelheden niet overeenkomen met de werkelijke hoeveelheden. Schending van de veilplicht kan op elk moment van het controleproces plaatsvinden, bijvoorbeeld op het moment dat er wordt geconstateerd dat er kisten op het vaartuig worden achtergehouden of de vangstopgaveformulieren foutief zijn ingevuld.

Vervolgens zijn de *sanctiedoelstellingen* van belang voor de samenloopvraag. Strafrechtelijke sancties zijn *punitief* van aard dat wil zeggen het gaat om bestraffing. Achterliggende motieven zijn de bescherming van het openbare belang en de preventieve werking. Maar ook de Biesheuvelsancties zijn *punitief* van aard, ondanks het feit dat ze als privaatrechtelijke sancties worden omschreven. De karakterisering "privaatrechtelijk" is dus misleidend. Bij het Biesheuvelstelsel gaat het weliswaar niet om sancties opgelegd door een bestuursorgaan, maar de bescherming van het openbaar belang speelt op de achtergrond wel degelijk een rol. Het betreft een vorm van tuchtrechtelijke sanctionering met een punitief karakter, waarbij het element van leedtoevoeging voorop staat. Dit blijkt duidelijk uit de boetebepalingen met betrekking tot veilplicht waar bij herhaaldelijke overtredingen binnen een jaar een boete van 150% wordt opgelegd. Ook de andere sancties schorsing, en ontzetting uit het lidmaatschap, zijn punitieve sancties.

Gezien de nauwe verwantschap tussen de Biesheuvelboetes en de strafrechtelijke sancties, is het ons inziens goed verdedigbaar het verbod van dubbele sanctionering ook binnen de verhouding strafrecht/groepsvisserij te laten werken 1). Een zekere afstemming is ook vanuit rechtszekerheidsoogpunt noodzakelijk en gewenst 2). Deze afstemming betekent in de praktijk overigens niet dat bij aanwezigheid van een tuchtrechtelijke beschikking, door de Officier van Justitie ook in alle gevallen van strafvervolgning wordt afgezien. Er zijn een aantal uitspraken bekend waarin de Hoge Raad haar goedkeuring gaf aan een strafvervolgning nadat er een tuchtrechtbeschikking was gegeven 3).

Afstemming kan op een aantal manieren worden bereikt. De eerste weg is via een wettelijke regeling. Dit zou inhouden dat indien eenmaal is besloten voor het volgen van één van beide wegen, de andere weg is afgesloten (het zogenaamde *una via* beginsel). De tweede manier is om afstemming te bereiken via het landelijk overleg van visserij-officieren van justitie. De daar gemaakte werkafspraken met de betrokken instanties betreffen het vervolgingsbeleid. Tenslotte indien het niet mogelijk blijkt via deze twee kanalen een strafvervolgning/sanctionering uit te sluiten door middel van de niet-ontvankelijkheidsverklaring van het OM, kan afstemming via de strafrechter plaatsvinden. Deze dient dan bij de straftoemeting rekening te houden met de opgelegde Biesheuvelboetes. Dit laatste argument is gebaseerd op het zogenaamde evenredigheidsbeginsel. Dit houdt in dat de sanctie in evenredige verhouding moet staan tot

1) Zie ook M. Wladimiroff, D.S. Schreuders, (1990) pp. 69-85.

2) In deze zin ook H. de Doelder, (1981) p. 181.

3) HR 9-10-1984, NJ 1985 251; HR 28-5-1985, NJ 1986 127; HR 28-1-1986, NJ 86 552.

de ernst van het delict. Gelet op de in de praktijk vaak hoog oplopende "dubbele sancties", blijkt dat er niet altijd sprake is van een redelijke sanctionering in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel.

Bestaande anti-cumulatieregelingen

Er zijn een aantal gebieden waar dubbele sanctionering wordt uitgesloten via wettelijke regulering. Een bekend voorbeeld is het fiscale recht: bij een onherroepelijke uitspraak van de strafrechter vervalt een wegens hetzelfde feit door een belastinginspecteur opgelegde fiscale boete. Ook in het sociale zekerheidsrecht vindt men cumulatie van boetebepalingen. Bijzonder interessant voor eventuele oplossingen op visserijgebied zijn vervolgens een aantal wettelijke regelingen op het gebied van het economisch tuchtrecht in de landbouw die dubbele berechting voorkomen 1). Ingevolge deze regelingen is de Officier van Justitie bevoegd te beslissen of de zaak tuchtrechtelijk dan wel strafrechtelijk zal worden afgedaan.

2.5 Slotsom

In het bovenstaande werd de interne effectiviteit van het Biesheuvelstelsel onderzocht. Sterke punten van het systeem betreffen met name het zelfbeheer van het Biesheuvelstelsel. Wat betreft de zwakke punten van het systeem is er allereerst een algemeen knelpunt: de onjuiste juridische classificatie. Het stelsel Biesheuvel wordt als privaatrechtelijk aangemerkt. Dit kenmerkt echter alleen de vorm van het stelsel, (Vereniging met rechtspersoonlijkheid, statuten, enzovoort). Zowel wat betreft normering, beheer en handhaving vertoont het systeem alle kenmerken van tuchtrecht. Er is voorts een probleem inzake de vrijwillige toetreding. Het feit dat er van echte vrijwillige toetreding geen sprake is, is van belang voor de plaatsing in het publiekrechtelijke kader. Wat betreft het zelfbeheer valt op het ontbreken van mogelijkheden om tussentijds in te grijpen. Op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat het merendeel van de knelpunten zich voordoet op het gebied van de rechtshandhaving. Deze problemen doen zich voor zowel bij de controle als bij de sanctionering van de Biesheuvelovertredingen. In veel gevallen spelen zij zich af op het raakvlak van publiekrecht- en tuchtrecht. Een voorbeeld is het ontbreken van een rechtsgrondslag voor de controle die door de AID wordt uitgeoefend ten behoeve van het Biesheuvelstelsel. Dergelijke problemen ondermijnen in een aantal gevallen het lik-op-stukbeleid. Het ware dan ook wenselijk voor de handhaving van het Biesheuveltuchtrecht een wettelijke basis te creëren, analoog aan de besproken regelingen op het gebied van het wettelijke tuchtrecht. Met name het wettelijk tuchtrecht in de landbouw is in de praktijk zeer effectief gebleken 2). Een ander mogelijkheid is aansluiting bij het tuchtrecht zoals dat is geregeld in de Wet op de Bedrijfsorganisatie (PBO-tuchtrecht). De Biesheuveltuchtfeiten dienen in geval van wettelijke regeling te worden aangemerkt als strafbare feiten in de zin artikel 1 lid 4 WED. Desalniettemin zouden zij *tuchtrechtelijk*, dat wil zeggen door de groepsbesturen kunnen worden afgedaan. Het voordeel van wettelijke regeling is dat aan de hierboven geschetste overlappingsproblemen kan dan een einde worden gemaakt. Het economisch strafrecht blijft voorbehouden aan de overtredingen van de publiekrechtelijke regelgeving, het economisch beheer blijft

1) Artikel 13 Landbouwkwaliteitswet, artikel 105 Wet op de bedrijfsorganisatie, artikel 88 Zaaizaad en Plantgoed wet.

2) Huijzer, (1994), p. 438.

in handen van de groepen en deze kunnen een rol blijven spelen bij de oplegging van de tuchtsancties.

2.6 Juridische waarborgen

Bij de behandeling van deze vraag gaat het erom of het Biesheuvelstelsel voldoet aan juridische waarborgen. Daarbij gaat het enerzijds om eisen van *rechtsstatelijkheid*: de wettelijke grondslag van de Biesheuvelsancties en van de Biesheuvelarbitrage. Anderzijds gaat het om eisen van een *behoorlijke rechtspleging*: rechtsbescherming en de waarborgen van internationaal recht (artikel 177 EG Verdrag, en artikel 6 EVRM).

2.6.1 Rechtsstatelijkheid

Nederland is een rechtsstaat. Dit betekent dat de overheid zich dient houden aan algemene beginselen van rechtsstatelijkheid. Tot de basisbeginselen behoren het rechtzekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel, hetgeen betekent dat alle overheidsoptreden moet berusten op en in overeenstemming moet zijn met wettelijke voorschriften. Toegepast op het Biesheuvelstelsel betekent dit dat wettelijke randvoorwaarden noodzakelijk of wenselijk zouden zijn met betrekking tot een aantal essentiële onderdelen van het groepensysteem. Een wettelijk kader biedt het voordeel van rechtszekerheid voor de betrokken visser. Bovendien blijven hierdoor de verantwoordelijkheden van beleid (overheid) en marktsector gescheiden. Vervolgens vloeit uit het beginsel van de rechtzekerheid voort dat fundamentele rechten van de burger worden gewaarborgd en de eis dat de onafhankelijkheid van de rechtspraak wordt gegarandeerd 1).

2.6.1.1 Wettelijke grondslag Biesheuvelsancties

Bestaat er een verplichting tot wettelijke regeling van de Biesheuvelsancties? Artikel 5 Wet op de Economische Delicten (WED) bepaalt in dit verband: "Tenzij bij de wet anders is bepaald kunnen terzake van economische delicten geen andere voorzieningen met de strekking van straf of tuchtmaatregel worden getroffen dan de straffen of tuchtmaatregelen, overeenkomstig deze wet te bepalen". Deze bepaling verbiedt in beginsel privaatrechtelijke of administratieve sancties terzake van economische delicten tenzij bij wet anders is bepaald. Bij de vraag of het vereiste van een wettelijke grondslag ook voor Biesheuvelsancties geldt zijn de volgende aspecten van belang. Allereerst is er de vraag of Biesheuvelovertredingen economische delicten zijn in de zin van artikel 5 WED. Artikel 5 WED is vervolgens slechts toepasselijk indien er sprake is van sancties met een punitieve strekking. Ook moet het gaan om regelingen met een publiekrechtelijk karakter 2).

Op grond van een strikte interpretatie zijn Biesheuvelovertredingen geen economische delicten. Het probleem is echter dat er een overlapping bestaat met gedragingen (aanlanding, administratieplicht, volvissen individuele contingenten) die wel degelijk een economisch delict opleveren. Doordat de Biesheuvelovertredingen nauw samenhangen met het stelsel van publiekrechtelijke regelgeving, dat strafrechtelijke ver-

1) Zie verder M. Scheltema, (1989), pp. 11-27.

2) Zie G.J.M. Corstens, D.R. Doorenbos en J.F.L. Roording, (1992), p. 1340.

antwoordelijkheden heeft gecreëerd met betrekking tot het hele controletraject (van aanlanding op de kade tot aan de levering aan de viswinkel) is overlapping bijna niet uit te sluiten. Dit geldt dus zowel ten aanzien van de te sanctioneren gedragingen als ten aanzien van het controleproces. Ook de wetsgeschiedenis en de jurisprudentie bieden aanknopingspunten ter rechtvaardiging van een minder strikte interpretatie van de term economisch delict. De Memorie van Antwoord bij de uit 1950 stammende WED concludeerde (weliswaar) over de vraag of administratiefrechtelijke delicten als economische delicten met de strekking van straf of tuchtmaatregel zijn aan te merken dat:

- "intussen is dit een voorschrift, dat alleen bij consciëntieuze eerbiediging van zijn letter en zijn geest tot zijn recht kan komen. Eensdeels toch zal men het artikel toch niet zo mogen interpreteren, dat verboden zou zijn elke voor de delinquent nadelige voorziening die haar *aanleiding vindt in een economisch delict*".

Vervolgens is uit de jurisprudentie gebleken dat privaatrechtelijke sancties getoetst worden aan artikel 5 WED. Het Hof van Justitie te Amsterdam concludeerde dat sancties die waren opgelegd op basis van het controle- en sanctiereglement van de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector (SKV) onverenigbaar waren met artikel 5 WED 1). Het arrest van het Hof bracht een voorlopig einde aan een reeks geschillen in de vleeskalverensector die hun grondslag vonden in de grenzen tussen publiek- en privaatrechtelijke handhaving. In de zaak Buijs tegen de SKV bevestigde de Rechtbank het bindend advies van de Geschillencommissie Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector 2). Met name interessant is de motivering van de Geschillencommissie op het punt van de grondslag van het privaatrechtelijk optreden. De Commissie benadrukt de waarborgen die de betrokkene bij de in de wet verankerde handhavingssystemen ten dienste staan, zoals bepaalde strafmaxima en de garantie dat tuchtrecht-overtredingen, nadat zij tuchtrechtelijk zijn vervolgd, ook niet nog eens strafrechtelijk zullen worden vervolgd.

Van groter belang dan de oorsprong van het delict is de aard van de sanctie-maatregel. Immers artikel 5 was bedoeld om berechting door tuchtrechters en de bestuurlijke sancties die niet aan de strafprocessuele waarborgen voldoen, tegen te gaan. Hieruit volgt dat de kern van artikel 5 ligt in de functie als "waarborg tegen bestrafing" 3). Artikel 5 richt zich dus ook tegen het opleggen (door groepsbesturen) van de punitieve Biesheuvelsancties, die als tuchtmaatregelen zijn aan te merken. Hoe zit het met het publiekrechtelijke karakter van de Biesheuvelregelgeving? Basis voor de groepsreglementen zijn de jaarlijks door de EG vastgestelde en door de Nederlandse overheid opgelegde vangstbeperkende maatregelen. Ook de wijze waarop aan de doelstellingen in de diverse groepsstatuten vorm en inhoud is gegeven is bewijs van de publiekrechtelijk inbedding: het waarborgen van een consistent visserijbeleid (voor de desbetreffende groep), het bevorderen van een duurzame exploitatie van beschikbare visbestanden op economisch verantwoordelijke wijze, het instellen en instandhouden van beheersbare vissystemen, het doen naleven van privaat- en publiekrechtelijke regelingen, het uitvoering geven aan de eigen verantwoordelijkheid welke aan de visserij is gegeven op het gebied van de door de Nederlandse overheid toe te delen

-
- 1) Hof Amsterdam, 2 juni 1994 IB 1995, 194 nt. ML/RdL. In gelijke zin Rb Utrecht 9 november 1993 (Veldhuizen tegen Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector), KG 1993 nr. 430.
 - 2) Rb Utrecht 26 oktober 1994; SKV/E.J. Buijs; niet gepubliceerd.
 - 3) Keulen (1995), p. 219.

vangstquota. De Regeling Contingentering Tong en Schol 1995 1) en de Regeling Kabeljauw en Wijting 1995 2) leggen verplichtingen aan de groepen op ter verwezenlijking van de doelstellingen. Deze verplichtingen omvatten onder meer: het instellen en doen naleven van regelingen en (uitvoerende) bepalingen, het nemen van bijzondere maatregelen bij benutting van 80% van de groepscontingenten en het opleggen van sancties. Tenslotte is van belang dat de door de groepen opgestelde visplannen de goedkeuring van het ministerie behoeven.

Op grond van het bovenstaande kan geconcludeerd worden dat Biesheuvelsancties, hoewel privaatrechtelijk van vorm, *in feite* worden ingekaderd door het systeem van publiekrechtelijke regelgeving. Het ontbreken van een afdoende wettelijke regeling betreffende de toepassing van deze tuchtsancties is dan ook onvereenigbaar met artikel 5 WED.

2.6.1.2 Wettelijke grondslag lik-op-stukprocedure

Vervolgens komt aan de orde de vraag of het vereiste van een wettelijke grondslag ook geldt voor instelling van tuchtrechtspraak en tuchtprocedure en de hierop van toepassing zijnde waarborgen. Hierbij kan worden gedacht aan de grondwettelijke eisen van de motiveringsplicht en de openbaarheid van de uitspraak. In artikel 113 eerste lid Grondwet (GW) wordt berechting van strafbare feiten opgedragen aan de rechterlijke macht. In dit verband is van belang artikel 113 lid 2 Grondwet dat luidt: "tuchtrechtspraak door de overheid ingesteld wordt bij wet geregeld". Dit om te voorkomen dat dergelijke tuchtgerichten punitieve sancties zonder wettelijke basis kunnen opleggen. Deze bepaling wordt niet van toepassing geacht op niet van overheidswege ingestelde tuchtrechtspraak 3). Hieruit kan worden geconcludeerd dat alleen publiekrechtelijk geregeld tuchtrechtspraak een wettelijke grondslag behoeft. Een wettelijke grondslag is niet vereist bij tuchtrechtspraak door private rechtspersonen met overheidstaken belast, zelfs indien dit geschiedt op last van de overheid 4). Voor de vraag of het Biesheuveltuchtrecht kan worden aangemerkt als door de overheid ingesteld tuchtrecht is de Regeling Contingentering Tong en Schol (en Kabeljauw en Wijting) van belang. Artikel 5 lid 6 verplicht de groepsbesturen in de statuten een sanctiesysteem op te nemen. De Minister kan bij niet-naleving zijn goedkeuring aan de visplannen onthouden. Hieruit kan geen eenduidige conclusie worden getrokken of aan de Biesheuveltuchtrechtspraak een wet in formele zin ten grondslag moet liggen. Echter zelfs indien er geen *verplichting* bestaat ingevolge artikel 113 lid 2 een dergelijke regeling op te nemen, het is evenmin verboden een wettelijke basis te creëren 5). Een wettelijke regeling omtrent Biesheuveltuchtrechtspraak en procedure verdient aanbeveling vanuit rechtszekerheidsperspectief. Voorzieningen kunnen worden getroffen analoog aan de hierboven besproken vormen van wettelijk geregeld economisch tuchtrecht. Dergelijke regelingen bevatten veelal waarborgen ten aanzien van de op te leggen tuchtsancties en de te volgen procedures. De taak van groepsbesturen bij de sanctieoplegging zou behouden kunnen blijven.

-
- 1) Regeling van 30 december 1994, Stcrt 252.
 - 2) Regeling van 30 december 1994, Stcrt 252.
 - 3) Bax (1992), p. 1001.
 - 4) TK 1979-1980 nr.16162, nr 4, p. 40.
 - 5) Zie Leijten (1991), p. 233.

2.7 Eisen van een behoorlijke rechtspleging

2.7.1 Stelsel van rechtsbescherming

Onder het Biesheuvelstelsel zijn twee rechtswegen gecreëerd:

1. *Bezwaar*

Artikel 6(f) van de huishoudelijke reglementen van diverse groepen, bepaalt dat een groepslid tegen een beslissing van het bestuur, bijvoorbeeld de boete, bezwaar kan aantekenen 1). Hij dient binnen 14 dagen schriftelijk met opgave van redenen bezwaar bij het betreffende groepsbestuur indienen. Binnen 1 week na de indiening van het bezwaar kan op verzoek van de betrokkene hoor en wederhoor plaatsvinden. De korte termijn om tegen sanctiebesluit bezwaar aan te tekenen vloeit voort uit de lik-op-stukgedachte. Echter het bezwaar volgt de lik-op-stukprocedure en staat de effectieve werking ervan niet in de weg 2). Ook het civielrechtelijke beginsel van redelijkheid en billijkheid lijkt zich tegen deze korte termijn te verzetten.

2. *Beroep: Arbitrage*

De Stichting Arbitrage Zeevisserij is opgericht ter berechting van geschillen tussen de groepsbesturen en de groepsleden. Het is van belang te onderstrepen dat het niet gaat om de berechting van overtredingen en het opleggen van sancties. Er is voor arbitrage gekozen om een aantal redenen, waarvan de belangrijkste waren: de tijdsduur, de deskundigheid van de arbiters en de kosten. De bepalingen van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) zijn dienovereenkomstig van toepassing verklaard. Het arbitrale eindvonnis is in beginsel niet vatbaar voor hoger beroep. Er zijn drie arbiters. Tenminste de voorzitter moet jurist zijn. De twee overige arbiters worden benoemd uit de lijst die het bestuur van de Stichting heeft opgesteld. De beginselen die van toepassing zijn op overheidsrechtspraak, zijn ten dele ook van toepassing op arbitrage: het beginsel van behoorlijk gedrag; het beginsel van hoor en wederhoor (artikel 1039 Rv); onafhankelijkheid en onpartijdigheid; eenvoud van de procedure; openbaarheid; motivering; redelijke termijn en het beginsel van partij-autonomie 3). Een aantal van deze beginselen is slechts met moeite terug te vinden in de arbitrage statuten die weinig aandacht aan procedure besteden. In het civiele recht geldt de vrije bewijsleer (artikel 179 Rv), hetgeen inhoudt dat datgene wat tot bewijs kan dienen niet strikt is omschreven. Het gevolg is dat de civiele rechter meer vrijheid met betrekking tot het toelaten van bewijsmiddelen heeft bij de beoordeling van het bewijs dan de strafrechter. De regels van het bewijsrecht gelden niet bij arbitrage (1039 lid 5 Rv), zodat arbiters nog meer vrijheid hebben bij de bewijs-beoordeling dan de civiele rechter. In het strafrecht geldt dat een proces-verbaal opgemaakt door een opsporingsambtenaar zelfstandige bewijswaarde heeft 4). Daarentegen wordt aan controle-rapporten of getuigenverklaringen van AID-ambtenaren, door de Stichting Arbitrage Zeevisserij in een aantal gevallen géén zelfstandige bewijswaarde toegekend. Een

-
- 1) Ingevolge artikel 7 lid 4 kan een lid ook bezwaar aantekenen tegen ontzetting uit het lidmaatschap. Over een beroep tegen schorsing zijn geen bepalingen in de Reglementen opgenomen. Het lid kan het geschil dus rechtstreeks aan Stichting Arbitrage voorleggen.
 - 2) Zie over bezwaarprocedure verder Van den Berge (1994) pp. 18-20.
 - 3) Zie van den Berg, e.a. (1992), pp 14-24.
 - 4) Artikel 344 lid 2 SV.

ander probleem betreft de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van de Biesheuvelarbiters, die meestal uit eigen kring afkomstig zijn.

De keuze voor arbitrage als vorm van geschillenbeslechting lijkt primair ingegeven door het bindende karakter van het arbitraal vonnis. Dit diende conform de lik-op-stukgedachte langdurige procedures bij de burgerlijke rechter te vermijden. Dit betekent echter niet dat de weg naar de burgerlijke rechter geheel is afgesloten. Het blijft mogelijk ingevolge artikel 1064 Rv rekest civiel tegen het vonnis aan te tekenen of een vordering tot vernietiging in te stellen. In beginsel toetst de burgerlijke rechter in zo'n geval de zaak niet in volle omvang. Hierop bestaat één uitzondering. Indien er sprake is van *schending van de openbare orde en goede zeden*, één van de vernietigingsgronden onder artikel 1065 lid 1(e) Rv, vindt er wel inhoudelijke toetsing van het vonnis plaats. Het gaat hier om schending van fundamentele beginselen van procesrecht, zoals schending van het recht op hoor en wederhoor. De Biesheuvelgroepsleden doen regelmatig een beroep op schending van het recht op hoor en wederhoor. Het groepsbestuur Delta Zuid anticipeerde op de vertragende werking ten gevolge van hoor en wederhoor tijdens het arbitrageproces en de eventuele daarop volgende procedure bij de civiele rechter en besloot een aantal tuchtsancties niet toe te passen 1). Er zij echter op gewezen dat ingevolge artikel 1066 Rv het bij de civiele rechter ingestelde beroep géén schorsende werking heeft.

2.7.2 Waarborgen internationaal recht

Artikel 177 EG Verdrag

Allereerst de vraag of de Biesheuvelarbiters zich tot het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kunnen wenden bij vragen waar het gemeenschapsrecht in het geding is. Op grond van artikel 177 van het EG Verdrag kan een nationale rechterlijke instantie een vraag aan het Hof van Justitie stellen omtrent de geldigheid en uitleg van EG-recht. Van belang is dus of de Stichting Arbitrage zeevisserij valt aan te merken als "nationale rechterlijke instantie". Toepassingsvoorwaarden zijn neergelegd door het Hof van Justitie in de zaak *Nordsee* 2):

1. bestaat er een voldoende nauwe band tussen stelsel arbitrage en stelsel van rechtsbescherming in de lid-staten? Met andere woorden staat het de betrokken partijen vrij geschil aan normale rechter voor te leggen of zijn zij verplicht geschil via arbitragebeding aan een arbitragecommissie voor te leggen. De Biesheuvelgroepsstatuten bevatten allen een arbitragebeding op grond waarvan alle geschillen tussen leden onderling en tussen de leden en de groep, zullen worden beslecht door middel van arbitrage. Partijen zijn dus niet vrij de beslechting van het geschil aan de burgerlijke rechter over te laten;
2. is de zorg voor naleving van het EG-recht aan particuliere personen opgedragen? Voor deze vraag is van belang de overheidsbetrokkenheid bij beslissing om arbitrage te kiezen. Vervolgens is er de vraag of de overheid ambtshalve kan ingrijpen. Bij de Biesheuvelarbitrage is de overheid niet direct betrokken hetgeen volgt uit het feit dat de overheid geen inspraak heeft in de samenstelling van de arbitragecommissies. De overheid is overigens wel indirect betrokken bij de arbitrage procedure.

De civiele rechter die moet oordelen over de vernietiging van het arbitrale vonnis is echter wel een rechterlijke instantie in de zin van artikel 177 Rv. De toetsing van

1) Zie ook tekst bij voetnoot 12.

2) Zaak 102/81, HvJ 1982 I-1095.

het communautaire recht zou evenwel kunnen plaatsvinden in het kader van een vordering tot vernietiging van het arbitrale vonnis wegens strijd met de openbare orde of goede zeden ex artikel 1065 eerste lid onder e 1). Het EG-recht maakt deel uit van de openbare orde.

Hieruit kan worden geconcludeerd dat vrijwillige arbitragecommissie, zoals de Biesheuvelarbiters, geen nationaal rechterlijke instanties in de zin van artikel 177 EG Verdrag zijn en derhalve niet bevoegd een vraag ter beoordeling aan het Hof van Justitie voor te leggen. Onvrijwillige dat wil zeggen wettelijk geregelde arbitrage commissies vallen wel onder de reikwijdte van artikel 177 2). Indirecte toepasselijkheid van artikel 177 blijft mogelijk via een beroep bij de civiele rechter wegens strijd met openbare orde of goede zeden.

De Europese Conventie tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele rechten

De Europese Conventie tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) richt zich in beginsel tot verdragstaten, die de grondrechten en vrijheden moeten garanderen aan een ieder die onder hun jurisdictie ressorteert. De vraag die dan onmiddellijk rijst is of het EVRM van toepassing is op het stelsel van rechtsbescherming zoals dat is neergelegd in het Biesheuvelstelsel en dat kan worden aangemerkt als tuchtrecht. Uit het bovenstaande werd al duidelijk dat het hier niet om strikt contractueel tuchtrecht gaat. Er is sprake van een duidelijke verstrengeling van publiek- en tuchtrecht. Allereerst functioneert het systeem onder de voorwaarden die in publiekrechtelijke regelgeving zijn neergelegd. De Minister keurt groepscontingenten niet zonder meer goed, maar legt een aantal concrete verplichtingen op waaraan de groepen moeten voldoen. Vervolgens is er geen sprake van echte vrijwillige toetreding. Voordelen die door de overheid aan het systeem worden gekoppeld maken niet-deelname economisch bijzonder onrendabel, zodat er niet meer van echte vrijwilligheid kan worden gesproken.

Artikel 6 (1) EVRM

Vervolgens is van belang de betekenis van Artikel 6(1) ten aanzien van het Biesheuvelstelsel. Artikel 6 (1) richt zich in eerste instantie op overheidsrechtspraak en biedt belangrijke processuele waarborgen, niet alleen voor strafzaken, maar ook voor procedures waarvan de uitkomst bepalend is voor de "vaststelling van burgerlijke rechten en plichten" 3). De waarborgen die artikel 6 (1) bevat zijn:

1. recht op toegang tot een onafhankelijke rechter;
2. toegang tot een rechter binnen een redelijke termijn;
3. het recht op een eerlijke behandeling.

De vraag naar de toepasselijkheid van artikel 6(1) op tuchtprocedures is lange tijd ontkennend beantwoord door het Europese Hof voor de Rechten van de mens (EHRM). Tegenwoordig hanteert het EHRM een autonome uitleg om te voorkomen dat de verdragstaten onder de daarin vastgelegde waarborgen kunnen uitkomen door een sanctiestelsel vanuit het strafrecht onder te brengen onder het bestuursrecht of tucht-

1) Zie ook HvJ EG 27 april 1994, zaak 393/92 *Gemeente Almelo e.a./INV Energiebedrijf IJssel-mij.*, Jur. 1992 I-1477.
2) Zie hiervoor G.M.F. Snijders, 1994, p. 217.
3) Artikel 6 tweede en derde lid zijn alleen van toepassing op strafprocedures.

recht 1). Het feit dat het Biesheuvelstelsel gekwalificeerd wordt als privaatrecht en dat niet is voorzien in een tuchtrecht is derhalve niet doorslaggevend voor de vraag of de waarborgen van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens van toepassing zijn. Wel is van belang dat een nationaal sanctiestelsel een publiekrechtelijke grondslag heeft. Deze is bij het Biesheuvelstelsel weliswaar niet formeel-wettelijk aanwezig, maar er is wel degelijk sprake van een publiekrechtelijke inbedding van het stelsel. Voor alle duidelijkheid zij erop gewezen dat het bij Biesheuvel gaat om drie procedures: 1. de sanctie-oplegging; 2. bezwaar; 3. arbitrage.

Er zijn twee hoofdvragen die bepalen of het systeem van Biesheuvelsancties onder de reikwijdte van artikel 6 EVRM valt. De eerste vraag is of er sprake is van vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen (contestation of civil rights and obligations). In tweede instantie is er de vraag of er sprake is van een strafvervolgning ("criminal charge") in de zin van artikel 6 EVRM.

Voor de uitleg van beide termen hanteert het Straatsburgse Hof drie (alternatieve) selectiecriteria:

1. indeling van de geschonden norm in de wetgeving van de eigen staat. behoort deze tot het strafrecht, het tuchtrecht of beide? Dit criterium wordt slechts als uitgangspunt gebruikt;
2. het werkelijk karakter van de overtreden norm. Is een norm overtreden die een specifieke groep betreft of heeft de norm een algemeen verbindend karakter?;
3. de aard en zwaarte van de sanctie die kan worden opgelegd zodat er kan worden gesproken van een strafvervolgning (criteria: afschrikwekkend en punitief).

De vraag naar de vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen wordt door het EHRM vooral gehanteerd in zaken die het beroeptuchtrecht betreffen. Waar het Biesheuvel betreft bestaat geen twijfel dat het gaat om vaststelling van burgerlijke rechten en verplichtingen. Immers de betrokken visser wordt in zijn private rechtspositie getroffen. Het gaat hier zowel om geldboetes als wel schorsing of ontzetting uit het lidmaatschap. Voor de beantwoording van de vraag of er sprake is van een strafvervolgning dient er te worden gekeken naar het karakter van de normovertreding 2). Aangezien het gaat om een regels die van toepassing zijn op een bepaalde duidelijk afgebakende beroepsgroep, en niet zozeer om gedragsregels die zich richten tot burgers in het algemeen is het de vraag of Biesheuvelnormen aan dit criterium voldoen 3). Over de toepasselijkheid van artikel 6(1) op het Biesheuvelstelsel kunnen geen eenduidige conclusies worden getrokken. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens zal een aantal criteria tegen elkaar afzetten. Enerzijds is er weliswaar sprake van een duidelijk afgebakende beroepsgroep met een eigen normencomplex. Anderzijds is er sprake van een stelsel dat niet alleen publiekrechtelijk omkaderd is, maar dat tevens bepaalde sancties omvat die als afschrikwekkend en punitief kunnen worden aangemerkt.

Artikel 6 en arbitrageprocedure

Voorzover niet al uit de hierboven gegeven beschouwingen met betrekking tot de toepasselijkheid van artikel 6 EVRM voortvloeit dat artikel 6 geen betekenis heeft

-
- 1) Zaak Engel, 8-6-1976, Series A, vol.22, NJ 1978, 223 m nt. onder 224 D.H.M. Meuwissen.
 - 2) Het is overigens nog maar de vraag of het EHRM aan een beoordeling van het tweede criterium zal toekomen. Bij de uitspraken van het EHRM wordt het tweede criterium van de "criminal charge" alleen gebruikt bij tuchtrecht in hiërarchieke zaken.
 - 3) Zie EHRM 22 mei 1990, Series A nr.177 (Weber). Zie ook Rogier, 1992, p. 43.

voor het hier besproken stelsel, gaan wij hier nog in op een aantal andere knelpunten die met name verband houden met de vrijwilligheid als element van het stelsel in relatie tot het systeem van arbitrage.

Partijen kiezen er bij arbitrage voor de toegang tot de overheidsrechter uit te sluiten. De vraag die dan rijst is of hiermee geen afstand wordt gedaan van de waarborgen van artikel 6 EVRM. Voorwaarden voor het afstand doen van rechten zijn duidelijkheid en vrijwilligheid 1). In de zaak *Bramelid/Malmström* bracht het feit dat de arbitrage in kwestie op de wet en niet op de wil van partijen berustte, met zich mee dat de arbitrage aan alle vereisten van artikel 6 moest voldoen 2). Betekent dit a *contrario* dat indien er géén wettelijk vereiste bestaat de waarborgen van artikel 6 niet van toepassing zijn? 3). In de literatuur is beweerd dat naarmate er meer vrijwilligheid bij toetreding bestaat, de strikte bescherming van de belangen van het individu minder worden en er meer mogelijkheden bestaan om afstand te doen van bepaalde, door artikel 6 gegarandeerde fundamentele rechten 4). Echter, zelfs indien men erkent dat de waarborgen van artikel 6 behoren tot de rechten waarvan men afstand kan doen, lijkt dit zich niet uit te strekken tot alle fundamentele rechten. In het arrest *Nördstrom/Nigoco* 5) achtte de HR vernietiging van een arbitraal vonnis wegens strijd met de openbare orde of de goede zeden in geval van schending van het fundamentele beginsel van de onafhankelijkheid en de onpartijdigheid slechts mogelijk indien voldaan is aan de volgende voorwaarden:

1. feiten aan het licht zijn gekomen op grond waarvan moet worden aangenomen dat hetzij een arbiter bij het geven van de arbitrale beslissing in feite niet onpartijdig dan wel onafhankelijk was, hetzij omtrent diens toenmalige onpartijdigheid of onafhankelijkheid in zo ernstige mate twijfel mogelijk is dat het, de overige omstandigheden van het geval mede in aanmerking genomen, onaanvaardbaar geweest zou zijn van de partij die in de arbitrage in het gelijk gesteld zou zijn te vragen dat zij zich bij de uitspraak neerlegt;
2. de in het ongelijk gestelde partij mag gedurende de arbitrale procedure niet op de hoogte zijn van de feiten en omstandigheden die aan de vordering tot vernietiging ten grondslag liggen en de onbekendheid in dat stadium mag hem niet zijn toe te rekenen.

Valt de onbekendheid met feiten en omstandigheden omtrent de onafhankelijkheid van arbiters hem wel toe te rekenen of was hij vóór het arbitrale vonnis hiermee bekend, dan heeft de mogelijkheid van wraking van de arbiter opengestaan, en kan de betreffende partij zich niet op vernietiging van het vonnis beroepen. Het belang van het arrest *Nordström/Nigoco* voor het systeem van vrijwillige Biesheuvelarbitrage is de mogelijkheid om een vordering tot vernietiging van een arbitraal vonnis in te stellen wegens schending van bepaalde fundamentele beginselen van procesrecht die door artikel 6(1) EVRM worden gewaarborgd.

Horizontale werking

Bij horizontale werking gaat het erom of particulieren fundamentele rechten geldend kunnen maken ten opzichte van andere particulieren. Deze betekenis van

-
- 1) G.J. Wiarda (1988), p. 428.
 - 2) Europese Commissie voor de rechten van de Mens, Rapport van 12 december 1993.
 - 3) Zie voor deze redenering L.J.J. Rogier, (1992), p. 43.
 - 4) Zie Doelder, (1981), p. 66.
 - 5) HR 18 februari 1994, NJ 1994, 765 nt. HJS.

grondrechten speelt met name een rol bij de vraag of de groepsbesturen gebruik mogen maken van de informatie van de AID in een procedure tegen de groepsleden. Als later blijkt dat AID-ambtenaren informatie verkregen naar aanleiding van het strafrechtelijk onderzoek doorsturen aan de groepsbesturen die deze informatie gebruiken voor de sanctie-oplegging, is er mogelijk sprake van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer van de groepsleden ex artikel 8 lid 2 EVRM.

DEEL III GEMEENSCHAPSRECHT

3.1 Biesheuvelstelsel en Gemeenschapsrecht

Hoe verhoudt het Biesheuvelsysteem zich tot de eisen van EG-recht? Het gemeenschapsrecht is van openbare orde en kan niet door lidstaten of particulieren terzijde worden geschoven. Als het Biesheuvelstelsel tekort zou schieten, is het uiteindelijk de nationale overheid die verantwoordelijk is jegens de Gemeenschap. Derhalve zijn de lidstaten belast met de naleving van het Gemeenschapsrecht op hun grondgebied. Zij zijn verplicht alles in het werk te stellen om de nakoming van het gemeenschapsrecht te verzekeren. Deze verplichting, die gebaseerd is op artikel 5 van het EG Verdrag, ziet zowel op de uitvoering als op de handhaving van de EG-regelgeving 1). Het gaat hier om een doelgebonden beleidsvrijheid 2), aangevuld met het assimilatiebeginsel, het evenredigheidsbeginsel en de eis dat maatregelen daadwerkelijk doeltreffend zijn 3).

Uit veel verordeningen op het gebied van de visserij blijkt dat er sprake is van een aanzienlijke invloed van het gemeenschapsrecht op de nationale handhaving. Naast een reeds vrij uitgewerkt systeem van controleverplichtingen, is er met name bij de sanctionering van overtredingen van de visserijregelgeving een ontwikkeling gaande naar een steeds verdergaande normering van de nationale handhavingverplichting. De op de lidstaten rustende handhavingverplichtingen ten aanzien van het zeevisserijbeleid zijn vastgelegd in Verordening 2847/93 4). Lidstaten zijn allereerst verplicht zowel de vissersvaartuigen van de lidstaten als vaartuigen afkomstig uit derde landen te inspecteren. De inspectieplicht strekt zich uit tot alle activiteiten die verband houden met de naleving van de maatregelen (vervoer, veiling enzovoort). Verordening 2847/93 bevat een uitgebreid controlesysteem met een aantal verplichtingen met betrekking tot de controle op de visvangst (vangstregistratie) en de aansluitende melding door de lidstaten van de vangstgegevens aan de Europese Commissie. Wat betreft de vangstregistratie is er een belangrijke taak weggelegd voor de individuele vissers. Zij zijn verplicht in een daartoe bestemd logboek dagelijks melding te maken van de gevangen hoeveelheden vis, de visserijzone waar de vis is gevangen en de aangelande hoeveelheden vis. Vervolgens dienen de lidstaten ervoor te zorgen dat alle aanlandingen van gequoteerde vissoorten gecontroleerd en geregistreerd worden. Gegevens

-
- 1) Zie bijvoorbeeld zaak 50/76, Amsterdam Bulb BV v. Produktschap siergewassen Jur.1977, p. 137.
 - 2) Dat wil zeggen gericht op het verwezenlijken van de doelstellingen van het communautaire beleid. Zie W. van Gerven, (1990), pp. 1159-1173.
 - 3) Zie bijvoorbeeld HvJ EG 21 september 1988, zaak 68/88, Commissie v. Griekenland, Jur. 1989, 2965, HvJ 10 juli 1990 326/88, Hansen Jur. 1990 I-2921.
 - 4) Vo 2847/93, ter invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid, PB 1993 L 261/1.

omtrent de gebieden waar de vis is gevangen en omtrent de gevangen hoeveelheden, dienen maandelijks door de lidstaten aan de Commissie te worden gestuurd. Nadat de lidstaten de logboeken van de nationale vissersvaartuigen hebben gecontroleerd, zijn zij verplicht te bepalen of het nationale quotum op een bepaalde vissoort volgevestigd is. Indien dit het geval is, moet de visvangst op de vissoort in kwestie voorwaardelijk worden verboden. Van dit besluit dient de Europese Commissie op de hoogte gesteld te worden. Deze informatieplicht is van groot belang omdat zij in de meeste gevallen de basis vormt voor een Commissieverordening ter sluiting van de vangst op de vissoort in kwestie. De Commissie kan echter ook op eigen initiatief overgaan tot stilleggen van een visserijactiviteit. De Commissie heeft echter van deze bevoegdheid tot nu toe weinig gebruik gemaakt 1).

Gezien deze verreregaande communautaire handhavingsvoorschriften rijst de vraag in welke mate het EG-visserijbeleid aan de lidstaten nog ruimte overlaat om de nationale uitvoering en handhaving naar keuze in te richten. Op het eerste gezicht lijkt deze keuze zich te beperken tot een publiekrechtelijk stelsel van handhaving. Ingevolge artikel 31 lid 1 van verordening 2847/93 zijn lidstaten namelijk verplicht bij constatering dat de regeling niet is nageleefd passende maatregelen te treffen, daaronder begrepen de inleiding van *strafrechtelijke of administratieve* actie, overeenkomstig hun nationale wetgeving, van een tegen verantwoordelijke natuurlijke of rechtspersonen.

Dit wil niet zeggen dat een systeem van privaatrechtelijke handhaving in strijd is met het communautaire recht. De EG-lidstaten zijn in beginsel vrij in het kiezen van een passend *stelsel* van handhaving bijvoorbeeld handhaving via strafrechtelijke, privaatrechtelijke dan wel de bestuursrechtelijke weg. Het betekent echter wel dat een systeem van privaatrechtelijke handhaving alleen kan worden ingesteld ter aanvulling van het stelsel van publiekrechtelijke handhaving (strafrechtelijk dan wel bestuursrechtelijk). In die zin is het aanvullende systeem van Biesheuvelhandhaving dan ook niet in strijd met het EG-recht. Echter er is wel sprake van een systeem dat inbreekt in de publiekrechtelijke keten. Dit geeft aanleiding tot diverse problemen van overlapping tussen beide rechtssystemen. Ten aanzien van de uitvoering en handhaving van de publiekrechtelijke visserijregelgeving gelden Communautaire verplichtingen. Dit betekent dat ook het Biesheuvelstelsel geconditioneerd wordt door de Communautaire rechtsorde. Deze relatie werd ook tot uitdrukking gebracht in het Biesheuvelrapport en is bovendien in de statutaire doelstellingen van de groepen terug te vinden.

DEEL IV CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

4.1 Biesheuvelstelsel: algemeen

Het sterk regulerende karakter van de visserijregelgeving in de jaren tachtig lijkt te hebben plaatsgemaakt voor meer eigen verantwoordelijkheid van de sector. Dit vereist een juridische cultuuromslag. Dat deze vertaling niet zonder kleerscheuren is verlopen blijkt uit een aantal knelpunten zoals de onduidelijke juridische classificatie van het systeem.

De eigen verantwoordelijkheid is vooral succesvol geweest op het gebied van het zelfbeheer. De verbeterde relatie tussen vangstrechten en vangstmogelijkheden heb-

1) Controle rapport over de uitvoering van het Gemeenschappelijk visserijbeleid, SEC (92) 394 def. 6 maart 1992, p. 22.

ben ertoe geleid dat de quota sinds 1992 niet meer zijn overschreden. Op een aantal punten is nadere uitwerking en regelgeving echter wezenlijk. Het Ministerie van LNV heeft weinig sturingsmogelijkheden, met name niet waar het gaat om het tussentijds ingrijpen bij overschrijding van de groepscontingenten. Ook blijkt een gebrek aan voldoende informatie over de invulling en uitvoering van de visplannen. Voor deze zaken kan aansluiting worden gezocht bij de bestaande structuren zoals de Regelingen Contingentering Tong en Schol en de Regeling Kabeljauw en Wijting. Een belangrijk uitgangspunt hierbij dient te zijn dat het stelsel van zelfbeheer niet teveel aan banden wordt gelegd door wettelijke regels: het zou dan zijn waarde verliezen. Het is evenwel niet zo dat een uitbreiding van regelgeving in beginsel ten koste gaat van de beheersfunctie en de daarmee gepaard gaande flexibiliteit en eigen verantwoordelijkheid.

Waar het de zelfhandhaving betreft is de bestaande structuur benedenmaats: de zelfcontrole is nauwelijks van de grond gekomen. De aanvankelijke signalerende rol die de AID bij de controle van de groepsregels zou uitoefenen is uitgegroeid tot een volwaardig toezicht op de naleving van de groepsreglementen. Deze ontwikkeling legt één van de fundamentele problemen bloot van het systeem van zelfhandhaving: de spanning tussen het publiekrecht van de overheid en het tuchtrecht van de sector. Ook op het gebied van de sanctionering is sprake van een dergelijk spanningsveld. De kwalitatief zwakke zelfhandhaving, zowel inhoudelijk als wat betreft procedurele waarborgen, kan in de toekomst de functie van het succesvolle systeem van *zelfbeheer* in gevaar brengen. Naarmate het aantal ondernemers dat zich aan de zelfreguleringsafspraken wil onttrekken groeit en het aantal overtredingen stijgt, bijvoorbeeld door een verlaging van de EG-quota, zal de effectiviteit van de Biesheuvelregelgeving meer onder druk komen te staan. Derhalve is voortzetting van de zelfhandhaving in haar huidige vorm ons inziens juridisch gezien niet wenselijk. Dit hoeft niet te betekenen dat het Biesheuvelstelsel moet worden afgeschaft. Het vereist echter wel dat er een duidelijk onderscheid dient te worden aangebracht tussen de succesvolle beheersfunctie en de zwakke handhavingfunctie. Oplossingen met betrekking tot de groepshandhaving moeten worden gezocht in de richting van publiekrechtelijke inbedding in het systeem van het wettelijk geregelde economisch tuchtrecht dan wel het PBO-tuchtrecht. Dit betekent geen volledige normering van het handhavingproces. Private tuchtinstanties, zoals de groepsbesturen kunnen een rol blijven vervullen bij de sanctie-oplegging. Het gaat hier in de eerste plaats om het neerleggen van wettelijke randvoorwaarden met betrekking tot de op te leggen sancties en de te volgen procedures, zodat een aantal rechtsstatelijke beginselen zullen worden gewaarborgd. Ook de toetsing van de beslissingen van de groepsbesturen in hoger beroep door de Stichting Arbitrage Zeevisserij dient meer publiekrechtelijke te worden ingebed. Een voordeel van een wettelijk kader in dit verband is dat het onduidelijkheden over de kwaliteit van de arbitrale rechtsgang aanzienlijk zal terugbrengen en zo zal resulteren in meer rechtszekerheid. Daarnaast kan een wettelijk kader leiden tot vermindering van het aantal bij de civiele rechter ingestelde vorderingen, hetgeen de bestuurlijke geloofwaardigheid van het systeem ten goede komt. Meer in het algemeen tenslotte is een wettelijk kader op het gebied van de groepshandhaving noodzakelijk omdat de overheid uiteindelijk de verantwoordelijk draagt, ook jegens de EG, voor het slagen van het Biesheuvelstelsel.

4.2 Juridische vormgeving

In het eerste deel is door ons onderzocht op welke manier aan de eigen verantwoordelijkheid van de sector bij het Biesheuvelstelsel juridisch is vorm gegeven. Het

systeem van eigen verantwoordelijkheid van de sector werd ingesteld tegen de achtergrond van het smalle draagvlak voor het communautaire en nationale zeevisserijbeleid aan het einde van de jaren tachtig en sluit goed bij het streven van de overheid naar een betere afbakening van verantwoordelijkheden tussen overheid en samenleving. De voorstellen van de werkgroep Biesheuvel hebben geresulteerd in de oprichting van een achttal groepen, die 96% van het Nederlandse motorvermogen in de kottervloot vertegenwoordigen. Het systeem is gebaseerd op een collectief beheer van de individuele vangstrechten en kent een aantal belangrijke verantwoordelijkheden toe aan de visserijsector. Bij de bespreking van deze verantwoordelijkheden is uitgegaan van een strikt onderscheid tussen de zelfbeheersfunctie van het Biesheuvelstelsel enerzijds en de zelfhandhaving (dat wil zeggen de controle en de sanctionering van de groepsnormen door de groepsleden) anderzijds.

De verdeling van taken en bevoegdheden van de betrokken organisaties is in het algemeen duidelijk waar het de beheerstaken betreft. Er kan dan ook worden gesproken van succesvol economisch zelfbeheer in de zin dat de uitvoering in belangrijke mate geschiedt door degenen die de regels moeten naleven. Een belangrijke kanteekening is evenwel de publiekrechtelijke omkadering van het systeem van zelfbeheer. Wat de zelfhandhaving betreft, moet een onderscheid worden aangebracht tussen controles en sancties. Het systeem van zelfcontrole door de betrokkenen (vissers, groepsbesturen, afslagen, verwerkers) is niet of nauwelijks van de grond gekomen. De aanvankelijke reservefunctie die de overheid hierbij wilde innemen is uitgegroeid tot een volwaardige controle van de groepsregels, die wordt uitgeoefend door de AID. Waar het de sancties betreft vindt wel toepassing door groepsbesturen plaats, zij het niet altijd in overeenstemming met de lik-op-stukgedachte.

4.3 Interne effectiviteit en juridische waarborgen

In het tweede deel van het rapport besteden wij aandacht aan de interne effectiviteit en aan de juridische waarborgen. Bij de interne effectiviteit gaat het erom in welke mate de doelstellingen met behulp van de gekozen instrumenten worden bereikt. In het kader van de interne effectiviteit zijn de sterke en de zwakke punten van het systeem nader geanalyseerd. Bij de bespreking is een onderscheid gemaakt tussen de knelpunten die het systeem in het algemeen betreffen, de beheersknelpunten en de handavingsknelpunten. Het zelfbeheer is het sterkste punt van het Biesheuvelstelsel gebleken. Het economisch beheer dient in beginsel dan ook bij de groepen te blijven.

Een algemeen knelpunt betreft de onjuiste juridische classificatie. Het Biesheuvelstelsel wordt als privaatrechtelijk aangemerkt. Dit kenmerkt echter alleen de vorm van het stelsel, (Vereniging met rechtspersoonlijkheid, statuten enzovoort). Zowel wat betreft normering, beheer als handhaving vertoont het systeem alle kenmerken van tuchtrecht: groepsrecht en sanctierecht. De onduidelijke juridische classificatie betreft ook de vrijwilligheid van toetreding. Het feit dat er van "echte" vrijwilligheid geen sprake is, heeft consequenties voor de publiekrechtelijke inbedding en is van groot belang voor een mogelijke wettelijke regeling van de aansluitingsplicht van betrokkenen. Vermeende verschillen tussen publiek- en privaatrecht hebben tot een aantal onnodige juridische complicaties geleid.

Wat betreft het zelfbeheer is het ontbreken van mogelijkheden voor de overheid om tussentijds in te grijpen een probleem. Echter het overgrote deel van de knelpunten betreft de handhaving van de groepsregels. Deze problemen betreffen zowel de controle als de sanctionering van de Biesheuvelovertradingen en spelen zij zich af

op het raakvlak van publiekrecht en privaatrecht. Voor het door de AID uitgeoefende toezicht op de naleving bestaat geen wettelijke grondslag. Daarnaast is er het probleem van de dubbele sanctionering. Dergelijke problemen ondermijnen in ernstige mate het lik-op-stukbeleid en staan haaks op de door de werkgroep Biesheuvel geformuleerde uitgangspunten. Het ware dan ook wenselijk voor de handhaving van het Biesheuveltuchtrecht een wettelijke basis te creëren, analoog aan de besproken regelingen op het gebied van het wettelijke tuchtrecht. Aan de geschetste overlappingsproblemen kan dan een einde komen. Bestaande regelingen op het gebied van het landbouwtuchtrecht of het PBO-tuchtrecht kunnen hiervoor model staan. Tuchtfeiten zouden kunnen worden aangemerkt als strafbare feiten in de zin artikel 1 lid 4 WED. Desalniettemin zouden zij tuchtrechtelijk, dat wil zeggen door de groepsbesturen kunnen worden afgedaan. Aan de hierboven geschetste overlappingsproblemen kan dan een einde worden gemaakt. Het economisch beheer blijft bij de groepen. Groepsbesturen tenslotte blijven verantwoordelijk voor de sanctionering van tuchtfeiten via het wettelijk geregeld tuchtrecht en het economisch strafrecht blijft voorbehouden aan de overtredingen van de publiekrechtelijke regelgeving.

Bij de behandeling van de juridische waarborgen is gekeken in welke mate het Biesheuveltuchtrecht en de gecreëerde rechtswegen voldoen aan de basisbeginselen van de rechtsstaat: rechtszekerheid en legaliteit. Aan de orde kwamen achtereenvolgens de vraag naar de wettelijke grondslag van de Biesheuvelsancties en de tuchtprocedure. Geconcludeerd werd dat de Biesheuvelsancties vanwege de publiekrechtelijke inbedding en hun punitieve aard, onverenigbaar zijn met artikel 5 WED. De vraag of aan de lik-op-stukprocedure een wet in formele zin ten grondslag moet liggen ingevolge artikel 113 lid 2 Grondwet is niet met stelligheid te beantwoorden. Een wettelijke regeling omtrent deze procedure is vanuit het perspectief van de rechtszekerheid wel wenselijk.

Bij de vraag in hoeverre de eisen van artikel 6(1) EVRM een rol spelen bij het Biesheuveltuchtrecht dient het feit dat er sprake is van regels die zich richten tot een afgebakende beroepsgroep te worden afgezet tegen de publiekrechtelijke inbedding van het stelsel. In het licht van de eisen van artikel 6. EVRM schieten de gekozen rechtsgangen tekort. Dit geldt zowel voor de lik-op-stukprocedure als voor het arbitrale beroep dat kan worden ingesteld bij de Stichting Arbitrage Zeevisserij. Het ware wenselijk ook in dit kader een aantal fundamentele beginselen te waarborgen via wettelijke regeling. Een voordeel van wettelijk geregelde arbitrage is dat het valt onder de reikwijdte van artikel 177 EG Verdrag.

Tenslotte is bezien hoe het Biesheuvelstelsel zich verhoudt tot de materiële eisen van het EG-recht. Het gemeenschapsrecht is van openbare orde en kan noch door de lidstaten noch door particulieren opzij worden geschoven. Indien het Biesheuvelstelsel tekort zou schieten, is het uiteindelijk de Nederlandse overheid die verantwoordelijk is jegens de EG. De lidstaten zijn vrij in het kiezen van een systeem van uitvoering en handhaving, mits in overeenstemming met EG-vereisten. De bedoeling van de publiekrechtelijke regelgeving is om het hele traject van aanlanding tot controle te beheersen (dit is ook een EG-verplichting). Het feit dat gekozen is voor een stelsel van private regelgeving en handhaving ter aanvulling van het publiekrecht, is in beginsel aanvaardbaar. Het Biesheuvelstelsel breekt echter in de publiekrechtelijke keten in, hetgeen aanleiding geeft tot overlappingsproblemen. Problemen die een effectieve handhaving in de weg staan. Dit betekent dat ook het Biesheuvelstelsel geconditioneerd wordt door EG-handhavingsvoorschriften en vereisten van rechtsbescherming. Deze relatie komt tot uitdrukking in het Biesheuvelrapport en is bovendien in de statutaire doelstellingen van de groepen terug te vinden.

LITERATUUR

- Balkenede, J.P. (1992)
Zelfregulering vereist juridische cultuuromslag; Openbaar Bestuur; 1992, 8
- Bax, C.J. (1992)
Rechtspraak; In: Een artikelgewijs commentaar op de grondwet; P.W.C. Akkermans, A.K. Koekoek; Zwolle; pp. 981-1067
- Berg, A.J. van den, R. van Delden en H.J. Snijders (1992)
Arbitrage Recht; Tweede druk, Zwolle
- Berge, A. van den (1994)
De rechtsgang bij ontduiking van de verplicht; Stageverslag in opdracht van Produktschap voor Vis en Visproducten;
- Berg, A.J. (1995)
Vissen in troebel water; voordracht gehouden tijdens het symposium: "Samenwerking in beheer" - 2 jaar ervaring met co-management in de visserij; Directie Visserijen van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; Noordwijk, 9 juni 1995; niet gepubliceerd
- Berg, A.J. (1995)
Vissen met vaste hand; Nederlands Juristenblad; pp. 1325-1331
- Corstens, G.J.M., D.R. Doorenbos en J.F.L. Roording (1992)
Samenloop van sancties op strafrechtelijk terrein; Nederlands Juristenblad 1992; pp. 1335-1344
- Dijk, P. van en G.J.H. van Hoof (1990)
De Europese conventie in recht en praktijk; Ars Aequi Libri; Nijmegen
- Doelder, H. de (1981)
Terreinen en Beginselen van het Tuchtrecht; Tjeenk Willink
- Driel, M. van (1989)
Zelfregulering: Hoog opspelen of thuisblijven?; Deventer
- Galen, Hermann van (1984)
Berechting van strafbare feiten in eigen Kring; In: Kracht van Wet Opstellen aangeboden aan Mr W.J. Eijkern; Zwolle; pp. 115-132
- Geelhoed, L.A. (1993)
Deregulering, herregulering en zelfregulering; In: Overheid en zelfregulering, alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?; Zwolle
- Gerven, W. van (1989-1990)
Gemeenschapstrouw: goede trouw in EG verband; Rechtskundig Weekblad; 1989-1990, nr. 33, pp. 1.159-1.173

- Huijzer, E.G.M. (1994)
Tuchtrechtspraak in de agrarische sector: Pre-advies voor de vereniging voor Agrarisch recht; Agrarisch Recht; pp. 436-446
- Keulen, B.F. (1995)
Economisch Strafrecht; Arnhem
- Leijten, M. (1991)
Tuchtrecht getoetst. Een onderzoek naar de betekenis van grondrechten voor de wettelijke regeling van tuchtrecht en van tuchtprocedure; Arnhem
- Mulder, A. en D.R. Doorenbos (1995)
Schets van het economisch strafrecht, vijfde druk; Zwolle
- Ploeg, T.J. van der (1989)
Rafels en oude wijven in de verbinding publiekrecht-tuchtrecht-rechtspersonen-verbintenissenrecht; TVVS; pp. 225-228
- Rogier, L.J.J. (1992)
Strafsancties, Administratieve sancties en het una via beginsel; Gouda Quint; Arnhem
- Ru, H.J. de (1993)
*Convenanten tussen maatschappelijke organisaties en overheid;
 In: F.J. Ommeren en H.J. de Ru (red.), Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties; Den Haag*
- Scheltema, M. (1989)
*Regels en principes; historische voorwaarden voor de rechtsstaat;
 In: J.W.M. Engels e.a. (red.); De rechtsstaat herdacht; Tjeenk Willink; pp. 11-27*
- Snijders, G.M.F. (1994)
Landbouwarbitrage, Preadvies voor de Vereniging voor Agrarisch Recht; Agrarisch recht; 54e jaargang, nr. 9, september 1994
- Vervaele, J.A.E., D. Ruimschotel en R.J.G.M. Widdershoven (1990)
Rechtshandhaving bij Visquotering. Een evaluatieve studie naar rechtshandhaving van nationale en Europese regelgeving; Utrecht (NISER)
- Vervaele, J.A.E. en R.J.G.M. Widdershoven (1991)
Bestuurlijke handhaving van visserijregelgeving. Een studie naar de relatie tussen EEG recht en nationale handhaving; Utrecht
- Wiarda, G.J. (1988)
De waarborgen van artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden tegenover het onderwerp van deze feestbundel; In: Overheidsrechter gepasseerd; Bundel ter gelegenheid van het 25-jarig bestaan van de faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Erasmus Universiteit; Gouda; pp. 413-429

Wladimiroff, M. en D.S. Schreuders (1990)

Tuchtmaatregel of straf bij economische delicten; In: M. Wladimiroff (red.), *Facetten van economisch strafrecht*; Arnhem; pp. 69-85