Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2025–2026

36 899 Wijziging van de Visserijwet 1963 in verband met de implementatie van Verordening (EU) 2023/2842 over visserijcontrole met betrekking tot de maximaal op te leggen bestuurlijke boete

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 11 juni 2026

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de vaste commissie voor Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Ik dank de leden van de commissie voor hun inbreng en spreek de hoop uit dat het wetsvoorstel met deze beantwoording van de gestelde vragen op korte termijn kan worden geagendeerd voor plenaire behandeling. Hieronder ga ik graag in op de vragen en opmerkingen van de leden van de verschillende fracties. Ik ga daarbij uit van de volgorde van de vragen in het verslag, waarbij in een aantal gevallen naar antwoorden op samenhangende vragen wordt verwezen.

I ALGEMEEN

Vraag 1

De leden van de PvdD-fractie vragen de regering in hoeverre bij het vaststellen van de hoogte van bestuurlijke boetes momenteel rekening wordt gehouden met het welzijn van vissen, bijvoorbeeld wanneer vismethoden aantoonbaar en ernstig lijden veroorzaken.

De hoogte van de bestuurlijke boete is afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het behaalde voordeel. De ernst van de overtreding wordt beoordeeld aan de hand van de mate waarin deze schade berokkent aan de belangen die de regelgeving beoogt te beschermen. De visserijregelgeving is primair gericht op bescherming van de visbestanden en natuurbelangen en betreft grotendeels EU-regelgeving. De aard van een wettelijk gefixeerde bestuurlijke boete brengt met zich mee dat slechts in beperkte mate rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van de overtreding. Elke overtreding is vooraf gekoppeld aan een vast boetebedrag.

Vraag 2

De leden van de PvdD-fractie constateren dat in het wetsvoorstel geen aandacht wordt besteed aan het welzijn van vissen, terwijl uit wetenschappelijk onderzoek allang blijkt dat vissen pijn en stress kunnen ervaren. In de huidige visserijpraktijken worden vissen vaak diep uit de

kst-36899-6
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2026

zee op schepen getrokken, met als gevolg dat door het drukverschil geregeld de ogen uit de vis worden geperst en soms zelfs de ingewanden. Op het dek liggen naar adem happende vissen, die daar langzaam stikken. Vervolgens worden ze bij volle bewustzijn onverdoofd opengesneden om de ingewanden te verwijderen. Erkent de regering dat deze praktijken leiden tot ernstig dierenleed? Zo nee, waarom niet?

Dierenwelzijn heeft de aandacht van de regering, ook het welzijn van waterdieren. Het voorliggende wetsvoorstel dient een ander doel, namelijk enerzijds het voldoen aan de herziene Europese controleverordening en anderzijds het wegnemen van een onduidelijkheid in de formulering van artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963. Zaken rondom dierenwelzijn zijn daarom geen onderdeel van dit wetsvoorstel. De regering is van mening dat het welzijn van vissen een Europese aanpak behoeft om het gelijke speelveld tussen lidstaten te blijven waarborgen en zet hierop in. Extra nationale kaders zijn daarom niet wenselijk.

Vraag 3
De leden van de PvdD-fractie zijn van mening dat enkel het verhogen van boetes volstrekt onvoldoende is om een einde te maken aan het ernstige lijden van vissen in de visserij, omdat deze praktijken binnen de huidige wetgeving gewoon zijn toegestaan. Erkent de regering dat de huidige wettelijke bescherming van vissen ernstig tekortschiet om het welzijn en intrinsieke waarde van vissen adequaat te waarborgen? Zo ja, welke maatregelen wil de regering treffen om vissen beter te beschermen? Zo nee, waarom niet?

De wettelijke bescherming van vissen in het kader van de visserij is voornamelijk in Europese regelgeving vastgelegd. Regels ter bescherming van het welzijn van vissen kunnen worden vastgesteld via de Wet dieren, maar alleen als er terzake niet iets is geregeld bij of krachtens de Visserijwet 1963 (artikel 10.7 van de Wet dieren). Zoals toegelicht in de beantwoording van vraag 2 is de regering van mening dat het welzijn van vissen een Europese aanpak behoeft om het gelijke speelveld tussen lidstaten te blijven waarborgen. Extra nationale kaders zijn daarom niet wenselijk.

Vraag 4
De leden van de PvdD-fractie vragen de regering voorts of zij bereid is om in de Visserijwet 1963 expliciet beperkingen of verboden op te nemen ten aanzien van vismethoden die aantoonbaar leiden tot ernstig en vermijdbaar dierenleed. Zo nee, waarom niet?

Het specifiek verbieden van vangsttuigen voor de zeevisserij gebeurt op Europees niveau in de Verordening (EU) 2019/1241 (verordening technische maatregelen). Daarvan afwijken verstoort het gelijke speelveld tussen lidstaten. Wel loopt er onderzoek naar dodingsmethoden aan boord van vaartuigen en specifiek voor krabben en kreeften. Voor dit laatste is nationale regelgeving (Besluit houders van dieren onder de Wet dieren) in voorbereiding. De onderzoeken die nu lopen worden gebruikt als input voor de agendering van dit onderwerp op Europees niveau om een gelijk speelveld tussen de lidstaten te waarborgen. Het kabinet zet niet in op specifieke nationale regelgeving waarbij alleen Nederlandse vissers aan vissenwelzijnsbepalingen gehouden zouden zijn.

1. Aanleiding en doel

Vraag 5

De leden van de D66-fractie vragen de regering te verduidelijken welke technische of organisatorische belemmeringen er op dit moment zijn bij de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) om dit boetestelsel volledig te effectueren. Tevens vragen deze leden in hoeverre de onduidelijkheid in de huidige formulering van artikel 54c, derde lid, in de praktijk reeds heeft geleid tot juridische complicaties of lagere boeteoplleggingen dan beoogd.

Met de invoering van de bestuurlijke boete onder de Visserijwet 1963 in 2024[1] is een ingroeimodel beoogd om ervaring op te doen met het instrument van de bestuurlijke boete bij de handhaving van visserijregelgeving en de uitvoeringskosten te beperken. Het ingroeimodel bestaat uit het stapsgewijs toevoegen van overtredingen onder de visserijregelgeving die met een bestuurlijke boete bestraft kunnen worden. In overeenstemming met het ingroeimodel is begonnen met overtredingen in de binnen- en kustvisserij en overtredingen op de (vangst)registratie beboetbaar te stellen. Na aanpassing van het betreffende interventiebeleid past de NVWA deze boetestelling voor de binnen- en kustvisserij sinds augustus 2025 toe.

Daarnaast worden (conform het ingroeimodel) voorbereidingen getroffen om het beboeten van een groot deel van de overtredingen in de zeevisserij mogelijk te maken. In de afgelopen twee jaar zijn door de complexiteit van de visserijregelgeving en de herziening van de Europese controleverordening, (juridische) vraagstukken geïdentificeerd. Door de herziene Europese controleverordening zijn bijvoorbeeld de ernstige inbreuken op het Gemeenschappelijk Visserijbeleid Europees bepaald, in plaats van nationaal. Hierdoor moeten alle overtredingen van de visserijregelgeving getoetst worden aan de herziene Europese controleverordening. Deze veranderingen hebben invloed gehad op het actualisatieproces van het interventiebeleid van de NVWA en daarmee ook op de handhaving. Door bovenstaande zaken was het niet in lijn met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur om in de afgelopen twee jaar bestuurlijke boetes op te leggen voor overtredingen op de (vangst)registratie. Deze overtredingen zijn via het strafrecht afgedaan.

De onduidelijkheid heeft sinds de inwerkingtreding van de bestuurlijke boete in de Visserijwet 1963 op 1 april 2024 niet tot lagere boetes geleid dan beoogd omdat de boetecategorie waarop het boetemaximum ziet tot op heden nog niet gekoppeld is aan een overtreding in de bijlage bij de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963. Met de wijziging van de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963, die nog in de fase van ambtelijke voorbereiding zit, zal dit wel het geval zijn.

Vraag 6

De leden van de PVV-fractie constateren dat de directe aanleiding de herziening van de Europese controleverordening is die lidstaten verplicht de ruimte voor administratieve sancties te vergroten. Kan de regering bevestigen dat dit wetsvoorstel louter een gevolg is van Brusselse regelgeving en dat de Nederlandse visserijsector hierdoor opnieuw geconfronteerd wordt met strengere handhavingskaders?

De aanleiding van het wetsvoorstel is tweeledig. Enerzijds om te voldoen aan de herziene Europese controleverordening en anderzijds om een onduidelijkheid in de formulering van artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963 weg te nemen. De voorgestelde tekst biedt een algemeen maximum voor de oplegging van een bestuurlijke boete, voor alle mogelijke overtredingen. Het wetsvoorstel wijzigt het gefixeerde

[1] Stb. 2022, 343 en Stb. 2024, 63.

boetestelsel zoals opgenomen in het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 niet. Van een strenger handhavingskader is daarom geen sprake. Een wijziging van dat besluit om te voldoen aan de herziene controleverordening is in het najaar van 2025 in internetconsultatie geweest en het voornemen is om het in het tweede kwartaal van 2026 bij de afdeling advisering van de Raad van State aanhangig te maken ter advisering.

Vraag 7
De leden van de PVV-fractie vragen verder naar verduidelijking van artikel 54c, derde lid. De regering stelt dat de huidige tekst onduidelijk is over strafverzwarende omstandigheden. Kan nader worden toegelicht waarom deze onduidelijkheid nu pas wordt opgelost en in hoeverre dit in de praktijk tot hogere boetes voor de vissers heeft geleid vóór deze wijziging?

Artikel 54c, derde lid, van de Visserijwet 1963 is op 1 april 2024 in werking getreden. Bij de uitwerking is gebleken dat er onduidelijkheid is over de uitleg van de bepaling. Daarnaast is inmiddels in aanwijzing 5.43 van de Aanwijzingen voor de regelgeving opgenomen dat bij het vaststellen van een maximale bestuurlijke boetehoogte expliciet verwezen moet worden naar een van de boetecategorieën in het Wetboek van Strafrecht. Daar wordt met dit voorstel aan voldaan.

De onduidelijkheid heeft sinds de inwerkingtreding van de bestuurlijke boete in de Visserijwet 1963 op 1 april 2024 niet tot hogere boetes geleid.

Vraag 8
De leden van de PvdD-fractie constateren dat het wetsvoorstel voortvloeit uit de implementatie van de Verordening (EU) 2023/2842. Deze leden vragen de regering toe te lichten in hoeverre deze verordening ruimte laat voor lidstaten om aanvullende nationale regels te stellen ter bescherming van dierenwelzijn. Kan de regering aangeven waarom ervoor is gekozen om deze implementatiewet uitsluitend te richten op het verhogen van boetemaxima, en niet tevens te benutten om bredere verbeteringen in de Visserijwet 1963 door te voeren, bijvoorbeeld op het gebied van dierenwelzijn en de bescherming van onze kwetsbare wateren?

Verordening (EU) 2023/2832 is de wijzigingsverordening van de Europese controleverordening. Deze verordening biedt geen mogelijkheid voor lidstaten om aanvullende nationale regels te stellen ter bescherming van dierenwelzijn. De herziene Europese controleverordening biedt daarnaast ook geen eigenstandige mogelijkheid om kwetsbare wateren te beschermen. Deze verordening ziet alleen op het toezicht, de controle en de handhaving van visserijactiviteiten. Bovendien worden in lijn met het kabinetsbeleid en de Aanwijzingen voor de regelgeving (9.4) bij implementatie in de implementatieregelgeving geen andere regels opgenomen dan voor de implementatie noodzakelijk zijn. Gelet op de noodzaak van tijdige implementatie wordt vermeden dat de implementatie van bindende EU-rechtshandelingen wordt «meegenomen» in een bredere herziening van de desbetreffende regelgeving of dat in de implementatieregeling «extra» nationaal beleid wordt meegenomen.

2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel

Vraag 9
De leden van de PvdD-fractie vragen de regering toe te lichten in hoeverre het verhogen van het boetemaximum ook daadwerkelijk zal bijdragen aan betere naleving van de regels. Ter illustratie wijzen deze leden op het onderzoek waaruit blijkt dat visgiganten op grote schaal wetgeving overtreden, met ernstige gevolgen voor de oceanen en de vissen (Dirty

Dozen, «Europe's Dirty Dozen. The floating factories killing Europe's fisheries» (https://stopthedirtydozen.org/pages/dirty-dozen-landing-page?l=en-US)).

Zoals aangegeven in de beantwoording op vraag 6 is met dit wetsvoorstel geen sprake van een strenger handhavingskader. De verduidelijking van het boetemaximum voor de zwaarste categorie overtredingen wordt voorgesteld om te voldoen aan de herziene Europese controleverordening. Deze verduidelijking is niet direct gericht op betere naleving van de visserijregelgeving. Verdere uitwerking van het boetemaximum op overtredings- en overtrederscategorieën en de aanwijzing van specifieke overtredingen die bestuurlijk beboetbaar zijn vinden plaats in de wijziging van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 en de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 die zijn voorzien in 2026. Met die wijzigingen wordt de overtreder direct geconfronteerd met diens handelen, het zogenoemde lik-op-stuk beleid. Dit zal mogelijk leiden tot betere naleving van de visserijregelgeving.

2.1 Boetemaximum

Vraag 10
De leden van de D66-fractie erkennen het belang om voor de zwaarste categorie overtredingen, zoals het vissen op kwetsbare soorten of het gebruik van verboden methoden zoals explosieven, aan te sluiten bij het strengste sanctieregime uit de Wet op de economische delicten (WED). Deze leden vragen de regering of zij kan toelichten hoe de mogelijkheid om een boete van tien procent van de jaaromzet op te leggen specifiek zal helpen bij het afromen van wederrechtelijk verkregen voordeel bij grote rechtspersonen en rederijen. Acht de regering dit instrumentarium toereikend om de economische prikkel voor grootschalige illegale visserij definitief weg te nemen?

De zesde boetecategorie bedraagt sinds 1 januari 2026 ten hoogste € 1.100.000. Alleen wanneer 10 procent van de omzet hoger is dan dat bedrag, kan de bestuurlijke boete die een overtreder wordt opgelegd maximaal 10 procent van de omzet bedragen. Het is dus een boetemaximum voor overtreders met een jaaromzet van meer dan € 11.000.000. Het betekent niet dat de daadwerkelijke bestuurlijke boete 10 procent van de jaaromzet bedraagt. Hoe hoog de bestuurlijke boete is en hoe het verkregen voordeel wordt verhaald, wordt bepaald in de artikelen 5 en 6 van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963. Een wijziging van dat besluit om te voldoen aan de herziene controleverordening is in het najaar van 2025 in internetconsultatie geweest en het voornemen is om het in het tweede kwartaal van 2026 bij de afdeling advisering van de Raad van State aanhangig te maken ter advisering. De regering acht het instrumentarium toereikend om de economische prikkel voor grootschalige illegale visserij weg te nemen.

Vraag 11
De leden van de PVV-fractie maken zich grote zorgen over de voorgestelde verhoging van het boetemaximum naar de zesde categorie (€ 1.030.000) of tien procent van de jaaromzet van de onderneming. Is de regering het met deze leden eens dat een boete van tien procent van de omzet voor veel visserijbedrijven, die al onder enorme financiële druk staan, feitelijk een faillissement betekent? Hoe verhoudt dit astronomische bedrag zich tot de economische realiteit van de gemiddelde Nederlandse kottervisser?

Het boetemaximum is alleen van toepassing op de hoogste overtreders- en overtredingsklasse zoals vastgesteld in het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963. De boetemaxima gelden dus voor zeer ernstige

overtredingen en voor eigenaren van een vissersvaartuig met een lengte langer dan 59 meter of meer dan 1.200 brutoton en voor eigenaren van een onderneming met meer dan 50 mensen in dienst. Daarnaast kan het boetemaximum gelden als de hoogte van de boete door het met de overtreding behaalde voordeel aanmerkelijk wordt overschreden. Dergelijke overtredingen door dergelijke ondernemingen komen nauwelijks voor en worden in het algemeen niet begaan door MKB-bedrijven van de gemiddelde Nederlandse kottervisser.

Vraag 12
De leden van de JA21-fractie lezen dat wordt voorgesteld om de maximumhoogte van bestuurlijke boetes voor overtredingen van de Visserijwet 1963 vast te stellen op de zesde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht of, indien dat meer is, tien procent van de omzet van de overtreder. Hoeveel hoger is de nieuwe maximale boete vergeleken met de oude? Hoe vaak zijn de afgelopen drie jaar boetes opgelegd voor dit delict? Hoe vaak was daarbij sprake van een inbreuk die als «ernstig» kan worden (of is) aangemerkt en waar ging het dan om?

Hoeveel het voorgestelde algemeen maximum voor de oplegging van een bestuurlijke boete afwijkt van de huidige bepaling is afhankelijk van het strafrechtelijke boetemaximum dat voor overtreding van hetzelfde voorschrift kan worden opgelegd. In de bijlage bij de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 is een tabel opgenomen waarin de verschillende boetecategorieën aan de overtredingen gekoppeld zijn. Alleen wanneer boetecategorie F (overtredingen die gekwalificeerd worden als ernstige inbreuk waarvoor in het kader van het puntensysteem uit de controleverordening 6 of 7 punten worden toegewezen) staat genoteerd, kan het boetebedrag 11 (de hoogste categorie) worden opgelegd. Dit volgt uit de artikelen 4 en 5 van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963. Op dit moment staan er nog geen overtredingen in de bijlage bij de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 waaraan boetecategorie F is verbonden. Er is dus ook nog geen boete voor de zwaarste categorie overtredingen opgelegd. Een wijziging van de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 wordt ambtelijk voorbereid waarin er wel overtredingen aan boetecategorie F worden gekoppeld. Hier zal binnenkort de internetconsultatie voor worden gestart.

Vraag 13
De leden van de PvdD-fractie vragen de regering of en hoe bij de bepaling van de hoogte van de concrete boete rekening wordt gehouden met de mate van dierenleed die met een overtreding gepaard gaat.

De hoogte van de bestuurlijke boete is afhankelijk van de mate van verwijtbaarheid, de ernst van de overtreding en het behaalde voordeel. Hierop is nader ingegaan in het antwoord op vraag 1.

2.2 Herziening Europese controleverordening gemeenschappelijk visserijbeleid

Vraag 14
De leden van de D66-fractie onderstrepen het belang van een effectieve implementatie van de herziene controleverordening per 10 januari 2026. Deze leden vragen de regering in hoeverre de koppeling tussen het puntensysteem voor visvergunningen en de verhoogde administratieve boetes de naleving door de pelagische visserij, waar de financiële belangen zeer groot zijn, zal versterken. Kan de regering verduidelijken hoe zij borgt dat bij recidive van ernstige inbreuken de sanctie inderdaad

in verhouding staat tot de waarde van de illegale vangst, conform de Europese vereisten?

De administratieve boetes worden niet verhoogd door het wetsvoorstel. Hierop is nader ingegaan in het antwoord op vraag 6. De herziene controleverordening stelt strengere eisen aan het verhalen van het behaalde voordeel bij het begaan van een ernstige inbreuk, ook bij recidive. Aan die strengere eisen wordt uitvoering gegeven door een wijzigingsvoorstel van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 dat voor de zomer aanhangig wordt gemaakt bij de afdeling advisering van de Raad van State. Met die wijziging wordt een koppeling gemaakt tussen de omvang van het behaalde voordeel en het op te leggen boetebedrag. Aanvullend worden, ongeacht de omvang van het behaalde voordeel, bij bepaalde categorieën ernstige inbreuken punten in het kader van het puntensysteem toegekend (artikel 92 van de controleverordening). Deze punten kunnen voor vissers gevolgen hebben voor mogelijke deelname aan subsidieregelingen, maar kunnen bij overschrijding van vastgestelde drempels ook leiden tot bijvoorbeeld tijdelijke schorsing van de visvergunning. Uitvoering van beide systemen moet de naleving van wet- en regelgeving versterken.

Vraag 15
De leden van de PVV-fractie constateren dat bij herhaling van ernstige inbreuken een boete kan worden opgelegd van acht keer de waarde van de verkregen producten. De regering geeft aan dat bij overschrijding van het boetemaximum strafrechtelijke vervolging in de rede ligt. Kan de regering garanderen dat vissers niet dubbel gepakt worden via zowel het bestuursrecht als het strafrecht voor hetzelfde feit?

Natuurlijke personen en rechtspersonen kunnen voor hetzelfde feit niet tweemaal worden bestraft. Een bestuurlijke boete (bestraffend) in combinatie met strafrechtelijke sanctionering (bestraffend) voor hetzelfde feit, is in strijd met het ne bis in idem-rechtsbeginsel (geen dubbele bestraffing voor hetzelfde feit). Het is wel mogelijk om in het kader van bestuursrecht herstelsancties in te zetten, bijvoorbeeld de last onder dwangsom om een overtreding ongedaan te maken, en tegelijkertijd strafrechtelijk te handhaven. De bestuursrechtelijke herstelsancties zijn gericht op herstel van de rechtmatige situatie en worden daarom niet als bestraffend aangemerkt.

2.3 Evenredigheid

Vraag 16
De leden van de D66-fractie zijn tevreden dat de evenredigheid wordt gewaarborgd door een duidelijk onderscheid te maken tussen incidentele overtredingen door natuurlijke personen en ernstige schade door omvangrijke bedrijven. Deze leden vragen de regering of zij kan uiteenzetten hoe het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 specifiek wordt ingezet om de «goede» vissers te ontzien, terwijl de volle kracht van het nieuwe boetemaximum wordt gericht op die partijen die willens en wetens substantiële schade aanrichten aan het mariene ecosysteem.

Een visser die de visserijregelgeving naleeft krijgt niet te maken met de bestuurlijke boete. De verwijtbaarheid van een overtreding wordt geacht hoger te zijn naarmate de overtreder professioneler is en het behaalde voordeel zal naar verwachting over het algemeen groter zijn naarmate de overtreder een grotere onderneming is. Een groter vissersvaartuig vangt meer (extra) kilo's vis dan een kleiner vaartuig. Daarom worden overtredingen begaan door een natuurlijk persoon (bijvoorbeeld een sportvisser) gekoppeld aan een lager boetebedrag en overtredingen begaan met een

groot vissersvaartuig of door een omvangrijk bedrijf aan een hoger boetebedrag. De verduidelijking van dit wetsvoorstel ziet alleen op het hoogste boetebedrag of als het behaalde voordeel hoog is. Een boetebedrag wordt verdubbeld als een overtreder binnen drie jaar nadat voor een overtreding een bestuurlijke boete onherroepelijk is geworden, deze overtreder opnieuw eenzelfde of specifiek genoemde soortgelijke overtreding begaat.

Vraag 17
De leden van de PVV-fractie lezen dat de regering stelt dat de evenredigheid is gewaarborgd doordat de hoogste categorie alleen geldt voor omvangrijke bedrijven en «ernstige schade».
Kan de regering exact definiëren wat onder een omvangrijk bedrijf wordt verstaan in de context van de Nederlandse visserij? Valt een familiebedrijf met één grote pelagische trawler (een groot vissersschip met een lengte tussen de 55 en 100 meter) hier ook onder? De leden van de PVV-fractie vrezen dat de drempel voor boetebedrag 11 (vastgesteld op € 10.000, of als dat hoger is, 10 procent van de jaaromzet) sneller wordt bereikt dan de regering doet voorkomen.

In artikel 3 van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 zijn de verschillende categorieën overtreders omschreven. Een omvangrijk bedrijf is een onderneming als bedoeld in onderdeel d:
– de eigenaar van een vissersvaartuig indien het vissersvaartuig waarmee de overtreding is begaan een lengte over alles heeft van 59 meter of meer of een brutotonnage heeft van meer dan 1.200 brutoton; of
– een onderneming welke op de dag waarop de overtreding werd begaan meer dan 50 werknemers telde, indien de normadressaat van het beboetbare feit niet de eigenaar of kapitein van een vissersvaartuig is.

Een familiebedrijf met één grote pelagische trawler kan dus onder deze definitie vallen als het vaartuig 59 meter of langer is of als de brutotonnage van dat vaartuig meer dan 1.200 brutoton is. In de bijlage bij de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 is een tabel opgenomen waarin de verschillende boetecategorieën aan de overtredingen gekoppeld zijn. Alleen wanneer boetecategorie F staat genoteerd, kan het boetebedrag 11 worden opgelegd. Dit volgt uit de artikelen 4 en 5 van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963. Op dit moment staan er nog geen overtredingen in de bijlage bij de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 waaraan boetecategorie F is verbonden. Een wijziging van de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 wordt ambtelijk voorbereid waarin er wel overtredingen aan boetecategorie F worden gekoppeld. Hier zal binnenkort de internetconsultatie voor worden gestart.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

Vraag 18
De leden van de D66-fractie vragen ten aanzien van de uitvoering naar de operationele gereedheid van de NVWA. Deze leden lezen dat het stelsel nog niet volledig operationeel is en vragen de regering welke stappen worden ondernomen om te garanderen dat de NVWA de nieuwe maximale boetes per direct en effectief kan toepassen zodra de wet in werking treedt. Hoe wordt de afstemming met het Openbaar Ministerie (OM) vormgegeven om te zorgen dat de meest schadelijke excessen altijd een passende en afschrikwekkende bestraffing krijgen?

Zie ook de beantwoording van vraag 5. Met de invoering van de bestuurlijke boete onder de Visserijwet 1963 in 2024 is een duaal stelsel gecreëerd waarbij er van zowel het bestuurs- als het strafrecht gebruik gemaakt kan worden. In het gepubliceerde interventiebeleid van de NVWA en in de interne werkafspraken met het Openbaar Ministerie is vastgelegd wanneer een inspecteur van de NVWA gebruik maakt van het strafrecht. Het gaat om grove overtredingen, meervoudige overtredingen, meervoudige recidive of wanneer de inzet van strafrechtelijke bevoegdheden noodzakelijk is.

Vraag 19
De leden van de PVV-fractie lezen dat de NVWA belast is met de uitvoering. Is de NVWA, gezien de bekende capaciteitsproblemen, wel in staat om dit nieuwe boetestelsel op een rechtvaardige en zorgvuldige manier uit te voeren? Kan de regering uitsluiten dat de verhoogde boetemaxima worden gebruikt als «melkkoe» om de rijkskas te spekken?

De NVWA is in staat om binnen de beschikbare middelen en capaciteit de bestuurlijke boete onder de Visserijwet 1963 proportioneel en zorgvuldig uit te voeren. Voor de uitvoering van de bestuurlijke boete onder de visserijregelgeving zijn al middelen beschikbaar op de Rijksbegroting. Naar aanleiding van de herziene Europese controleverordening zijn aan de NVWA voor de aanvullende taken die uit die verordening volgen extra noodzakelijke middelen toegezegd. Het toezicht van de NVWA vindt risico gebaseerd plaats. Dat betekent dat de frequentie waarmee de NVWA toeziet op de naleving van een wettelijke bepaling afhangt van het risico op het begaan van die overtreding en de impact daarvan op de visbestanden en/of het milieu.

Vraag 20
De leden van de CDA-fractie zien het belang van de wijziging van de Visserijwet 1963 voor het streven naar een gelijk speelveld. Versterking van controle en handhaving op Europees niveau is belangrijk voor een eerlijke en transparante visserijsector en duurzaam beheer van visbestanden wordt beter geborgd. Deze leden vinden het daarom belangrijk dat goed wordt gehandhaafd en gecontroleerd op overtreding van de regels. Zij vragen zich af wat de stand van zaken daarop is en of er extra capaciteit nodig is om dat voldoende te kunnen doen.

Voor de huidige stand van zaken wordt verwezen naar het eerste gedeelte van het antwoord op vraag 5. Daar wordt ingegaan op het ingroeimodel dat is voorzien bij de invoering van de bestuurlijke boete. Voor de vraag omtrent capaciteit wordt verwezen naar de beantwoording op vraag 19.

Vraag 21
De leden van de JA21-fractie vragen op welke manier en met welke frequentie op deze overtredingen wordt gecontroleerd. Wordt daarbij gebruik gemaakt van de camera's aan boord van schepen?

Toezicht op de naleving van de visserijregelgeving en de handhaving daarop is in Nederland bij de NVWA belegd. Het toezicht van de NVWA is risico gebaseerd en bestaat onder andere uit fysiek toezicht en (permanent digitaal) administratief toezicht. De frequentie waarmee wordt toegezien op de naleving van een wettelijke bepaling hangt af van het risico op het begaan van die overtreding en de impact daarvan op de visbestanden en/of het milieu. De verplichting tot cameratoezicht aan boord volgt uit de herziene controleverordening en geldt vanaf 2028. Deze camera's zijn primair bedoeld voor het toezicht op de naleving van de aanlandplicht.

Vraag 22
De leden van de PvdD-fractie vragen de regering toe te lichten in hoeverre de NVWA momenteel beschikt over voldoende capaciteit om effectief toezicht te houden op visserijpraktijken. Kan de regering aangeven of dierenwelzijn expliciet onderdeel is van het handhavingsbeleid van de NVWA binnen de visserijsector? Zo ja, op welke manier? Zo nee, waarom niet?

Op de capaciteit van de NVWA en effectief toezicht houden is nader ingegaan in het antwoord op vraag 19.

De NVWA kan alleen handhaven op dierenwelzijn als daar specifieke regelgeving voor is. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de bedwelming van aal. Dierenwelzijn is binnen het domein visduurzaamheid van de NVWA, dat toeziet op de naleving van de visserijregelgeving, een beperkt onderdeel van het handhavingsbeleid omdat de visserijregelgeving met name gericht is op bescherming van de visbestanden en natuurbelangen. Bij excessen kan dierenwelzijn onderdeel zijn van het proces-verbaal (strafrecht) of het rapport van bevindingen (bestuursrecht).

5. Regeldruk

Vraag 23
De leden van de PVV-fractie lezen dat de regering beweert dat deze wijziging geen gevolgen heeft voor het bedrijfsleven, omdat de voorschriften zelf niet wijzigen. Deze leden vinden dit een zeer merkwaardige redenering. Erkent de regering dat het risico op een boete van 10 procent van de omzet een enorme impact heeft op de bedrijfsvoering, financierbaarheid en het psychisch welzijn van de ondernemers?

Hoewel een bestuurlijke boete grote impact kan hebben op een persoon of bedrijf, worden kosten die aan de burger of het bedrijfsleven zelf te wijten zijn, zoals boetes bij het overtreden van de visserijregelgeving, niet aangemerkt als regeldruk. Deze wetswijziging heeft daarom geen gevolgen voor de regeldruk voor het bedrijfsleven en de burger aangezien de voorschriften die zij moeten naleven niet wijzigen. Het boetemaximum van 10 procent geldt alleen voor zeer ernstige overtredingen door grote ondernemingen, zoals nader toegelicht in de beantwoording van vraag 17.

6. Advies en consultatie

Vraag 24
Het bevreemdt de leden van de PVV-fractie dat er geen internetconsultatie heeft plaatsgevonden. De regering stelt dat dit de sector niet zou raken, maar de impact van de boetehoogte is evident.
Waarom is er niet voor gekozen om de visserijorganisaties expliciet om hun mening te vragen over de proportionaliteit van de boete van 10 procent omzet? Is de regering bereid dit alsnog te doen?

Dit wetsvoorstel betreft implementatie van Europese regelgeving en daarom is internetconsultatie van het wetsvoorstel achterwege gelaten. Consultatie kan daarnaast niet in betekenende mate leiden tot aanpassing van het voorstel, omdat het voorstel immers enkel ziet op het wijzigen en verduidelijken van de formulering van de maximaal op te leggen bestuurlijke boete. Inhoudelijk wijzigt de maximumboete niet. De regering zal daarom geen internetconsultatie op dit wetsvoorstel doen. Eind 2025 heeft een wijziging van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963, waarin de bestuurlijke boete nader wordt uitgewerkt, ter internetconsultatie gelegen en het voornemen is om dat besluit voor de zomer voor te leggen aan de afdeling advisering van de Raad van State ter advisering.

Een ambtelijk voorbereide wijziging van de Regeling bestuurlijke boete Visserijwet 1963 gaat binnenkort in internetconsultatie.

Vraag 25
De leden van de PvdD-fractie vragen de regering of zij al gesprekken heeft gevoerd met dierenbeschermingsorganisaties en wetenschappers over de mogelijkheden om het welzijn van vissen te verbeteren. Zo nee, is de regering hier alsnog toe bereid?

Er lopen op dit moment een aantal onderzoeken die input moeten leveren om de discussie over vissenwelzijnsaspecten in Europees verband te kunnen voeren. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op onderzoek naar doding van een aantal vissoorten aan boord van vissersschepen. Hierbij wordt nadrukkelijk samengewerkt met wetenschappers over de mogelijkheid om het welzijn van vissen te verbeteren. Dierenwelzijnsorganisaties worden waar mogelijk meegenomen in de voorbereiding op de besluitvorming. Voor een nadere uitwerking van de bestuurlijke boete in de visserijregelgeving is, zoals in de beantwoording van vraag 24 is ingegaan, een internetconsultatie voorzien waarin eenieder een reactie en/of visie ten aanzien van de voorgestelde wijzigingen kan inbrengen.

OVERIG

Vraag 26
De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten welke maatregelen worden genomen om eventuele concurrentienadelen voor de Nederlandse en Europese visserijsector te beperken.

De eisen aan de bestuurlijke boete volgen gedeeltelijk uit de Europese herziene controleverordening en moeten door alle lidstaten worden geïmplementeerd binnen hun nationale rechtskader en overwegingen. De boetebedragen die zijn voorzien in het wijzigingsvoorstel voor het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963 sluiten aan bij boetebedragen die de lidstaten rond de Noordzee opleggen voor vergelijkbare overtredingen. Hierdoor worden eventuele concurrentienadelen beperkt. Eind 2025 heeft de hierboven bedoelde wijziging van het Besluit bestuurlijke boete Visserijwet 1963, waarin de bestuurlijke boete nader wordt uitgewerkt, ter internetconsultatie gelegen en het voornemen is om het besluit deze zomer voor te leggen aan de afdeling advisering van de Raad van State ter advisering.

Vraag 27
De leden van de PvdD-fractie vragen tot slot aandacht voor de positie van gemeenten bij het beheer van gemeentelijke wateren. Heeft de regering er kennis van genomen dat verschillende gemeenten, zoals Arnhem, Den Haag, Utrecht en Amersfoort, actief beleid ontwikkelen om het welzijn van vissen in hun gemeenten te verbeteren? Onderschrijft de regering het belang van dergelijke initiatieven? Zo ja, op welke wijze worden deze gemeenten hierin ondersteund? Zo nee, waarom niet?

De regering is op de hoogte van de lokale ontwikkelingen omtrent het verbeteren van vissenwelzijn. Gemeenten kunnen in de lokale verhuur van visrechten op gemeentelijke wateren voorwaarden opnemen die zien op het welzijn van vissen. Deze afweging is aan de betreffende gemeenten en past binnen de verantwoordelijkheid van gemeenten om zelf te bepalen hoe zij met de private toestemmingverlening op hun eigen wateren willen omgaan.

Vraag 28

Deze leden wijzen erop dat een van de onderdelen waar gemeenten actie op ondernemen het gebruik van weerhaken is. Het gebruik van weerhaken bij hengelen leidt tot ernstig en onnodig dierenleed, doordat deze haken vaak de mond en de ingewanden van vissen openscheuren. Dierenartsen en medewerkers van dierenambulances hebben bij een bezoek aan de Tweede Kamer verteld dat achtergebleven weerhaken daarnaast regelmatig ernstige verwondingen veroorzaken bij andere dieren, zoals een meeuw «die lang heeft moeten lijden voordat hij stierf van ellende» (Tweede Kamer, 25 september 2025, rondetafelgesprek «Toekomst van de diergeneeskundige zorg» (https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A03586). Niet voor niets zijn verschillende gemeenten overgegaan tot een lokaal verbod op het gebruik van weerhaken. Onderschrijft de regering dat het gebruik van weerhaken bij hengelen leidt tot onnodig en ernstig dierenleed? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid om over te gaan tot een landelijk verbod op weerhaken? Zo nee, waarom niet?

Zoals aangegeven bij de beantwoording van vraag 27 kunnen gemeenten voorwaarden verbinden aan de private verhuur van viswateren met betrekking tot vissenwelzijn in hun gemeente. In een aantal gemeenten zijn hierover ook afspraken gemaakt met de SportvisUnie, die ook zien op vishaakjes met weerhaken. In het Commissiedebat dierenwelzijn buiten de veehouderij van 2 oktober 2025 is aangegeven dat de regering niet voornemens is om aanvullend hierop op nationaal niveau regels te stellen.

Vraag 29

De leden vragen de regering voorts of zij bekend is met signalen dat gemeenten momenteel beperkte juridische mogelijkheden hebben om hengelen in gemeentelijke wateren te reguleren of te verbieden (GLD, 17 april 2025, «Arnhem haalt bakzeil: sportvisverbod blijkt juridisch niet haalbaar» (https://www.gld.nl/nieuws/8298636/arnhem-haalt-bakzeil-sportvisverbod-blijkt-juridisch-niet-haalbaar)). Kan de regering toelichten waarom visstand de enige bepalende factor is voor het verstrekken en verlengen van visrechtovereenkomsten en dierenwelzijn en ecologische waarde geen expliciete rol spelen bij deze beoordeling van visrechtovereenkomsten? Ziet de regering mogelijkheden om deze aspecten alsnog te verankeren in de Visserijwet 1963? Zo nee, waarom niet? Deelt de regering de opvatting dat gemeenten de mogelijkheid zouden moeten hebben om, wanneer zij dat zelf wensen, hengelen in wateren van de gemeenten te beperken of geheel te stoppen, om zo vissen en de natuur beter te beschermen? Zo nee, waarom niet? Is de regering bereid om een dergelijke bevoegdheid te creëren in de Visserijwet 1963? Zo nee, waarom niet?

Zoals is aangegeven in de beantwoording van de vragen 27 en 28 is het voor gemeenten mogelijk om via de private verhuur van gemeentewateren te sturen op de visserij en de voorwaarden waaronder de visserij op die wateren is toegestaan. Daarbij gelden regels die bestaande huurovereenkomsten beschermen voor tussentijdse of eenzijdige wijzigingen. Tussentijdse eenzijdige wijziging van de voorwaarden in een huurovereenkomst is daarbij in de regel niet mogelijk, maar na afloop van een verhuurperiode kunnen in een nieuw huurcontract wijzingen worden doorgevoerd en aanvullende bepalingen worden opgenomen. Daarbij dienen uiteraard de wettelijke procedureregels met betrekking tot de aanbieding van gewijzigde (nieuwe) huurovereenkomsten in acht te worden genomen en moet door de verhuurder (bijvoorbeeld in vastgesteld gemeentelijk beleid) worden onderbouwd welke afwegingen aan de gewijzigde overeenkomst ten grondslag liggen. Binnen deze systematiek kunnen dan desgewenst aanvullende bepalingen worden opgenomen

bijvoorbeeld met betrekking tot het gebruik van weerhaakjes in de sportvisserij of andere welzijnsaspecten. Deze mogelijkheden bestaan dus reeds voor gemeenten op de eigen gemeentelijke wateren.

De regering is niet voornemens om een specifieke bepaling in de Visserijwet 1963 op te nemen die het mogelijk maakt voor gemeenten om de sportvisserij te verbieden in bepaalde wateren of aan specifieke voorwaarden te verbinden.

De Staatssecretaris van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur,
S.P.A. Erkens