

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. 5 VERSLAG

Vastgesteld 13 april 2026

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

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

De voorzitter van de commissie,
Steen

De griffier van de commissie,
Jansma

Inhoudsopgave

I. Algemeen

1. Aanleiding en doel
2. Hoofdlijnen van het wetsvoorstel
 - 2.1 Boetemaximum
 - 2.2 Herziening Europese controleverordening gemeenschappelijk visserijbeleid
 - 2.3 Evenredigheid
4. Uitvoering, toezicht en handhaving
5. Regeldruk
6. Advies en consultatie

II. Overig

I. ALGEMEEN

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Visserijwet 1963. Deze leden erkennen het belang van naleving en handhaving op visserij wet- en regelgeving om te voorkomen dat er op een onduurzame manier wordt gevist, wat gevolgen heeft voor de ecologie van de Noordzee en voor het verdienvermogen van vissers die zich wel aan de regels houden.

De leden van de GroenLinks-PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de voorgestelde technische wijziging van de Visserijwet 1963. Op dit moment hebben deze leden geen aanvullende vragen of opmerkingen. Zij zien de beantwoording van de regering graag tegemoet.

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de 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 en hebben daarbij nog enkele vragen.

De leden van de JA21-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel.

De leden van de PvdD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel tot wijziging van de Visserijwet 1963 en hebben hierover nog enkele vragen.

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 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 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?

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 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?

De leden van Groep Markuszower hebben kennisgenomen van de 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 en hebben hierover geen aanvullende vragen en/of opmerkingen.

1. Aanleiding en doel

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 boeteopleggingen dan beoogd.

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 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?

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?

2. Hoofdpijnen van het wetsvoorstel

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>)).

2.1 Boetemaximum

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 afkomen 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 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?

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?

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.

2.2 Herziening Europese controleverordening gemeenschappelijk visserijbeleid

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 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?

2.3 Evenredigheid

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.

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.

4. Uitvoering, toezicht en handhaving

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?

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 leden van de CDA-fractie zien het belang van de wijziging van de Visserijwet 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.

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?

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?

5. Regeldruk

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?

6. Advies en consultatie

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?

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?

OVERIG

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 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 leden van de PvdD-fractie 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?

De leden van de PvdD-fractie 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 vertrekken 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?