

Transnationale handhaving op zee

Knelpunten binnen de huidige instrumenten van het
Gemeenschappelijk Visserijbeleid.



Augustus 2008

Afstudeerscriptie Nederlands recht, master omgevingsrecht
Universiteit van Amsterdam

Karin L. Markerink
Collegekaartnummer: 0148881

Begeleider: Mr. M.J.C. Visser

ISBN: 978-90-813624-2-9

Foto voorblad: De Barend Biesheuvel

Bron: <<http://visserijnieuws.punt.nl/index.php?foto=true&id=349623&fgroep=22160#foto>>

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	5
Lijst van afkortingen	7
Hoofdstuk 1 Inleiding	9
Hoofdstuk 2 Handhaving van het Gemeenschappelijk visserijbeleid	13
2.1. Handhaving en het GVB	13
2.2. Verantwoordelijkheid handhaving	15
2.2.1. <i>Lidstaten</i>	15
2.2.2. <i>De Commissie</i>	18
2.3. Samenwerking	19
2.4. Tot slot	21
Hoofdstuk 3 Rechtsmacht Nederland	23
3.1. Nederlandse EEZ	23
3.2. EEZ overige lidstaten	25
3.3. Conclusie	27
Hoofdstuk 4 Bevoegdheden Nederlandse visserij-inspecteur	29
4.1. Op Nederlands grondgebied	29
4.1.1. <i>Wettelijke basis</i>	29
4.1.2. <i>Toezicht</i>	30
4.1.3. <i>Opsporing</i>	34
4.2. Toezicht en opsporing buiten Nederlands territorium	35
4.2.1. <i>Nederlandse EEZ</i>	35
4.2.2. <i>EEZ overige lidstaten</i>	36
4.3. Conclusie	38
Hoofdstuk 5 De communautaire inspecteur	39
5.1. De communautaire regeling	39
5.2. Aanwijzing	40
5.2.1. <i>Evenredige aanmelding</i>	40
5.2.2. <i>Gelijke competenties</i>	41
5.3. Bevoegdheden	42
5.4. Verslaglegging	44
5.4.1. <i>Contactpunten</i>	44
5.4.2. <i>Taal</i>	45
5.4.3. <i>Uniforme verslaglegging</i>	46
5.5. Coördinatieregels	47
5.6. Conclusie	49
Hoofdstuk 6 De communautaire inspecteur in Nederlandse wateren	51
6.1. Inleiding	51
6.2. Waar ligt de grens	52
6.2.1. <i>Wat betekent handhaving</i>	52
6.2.2. <i>Verdergaande bevoegdheden</i>	53

6.2.3.	<i>Concluderend</i>	54
6.3.	Rechtmatig toezicht houden	54
6.3.1.	<i>Onmiddellijk rechtmatig</i>	55
6.3.2.	<i>Nog niet rechtmatig</i>	57
6.3.3.	<i>Concluderend</i>	58
6.4.	Medewerkingsplicht	58
6.4.1.	<i>Bedoeling communautaire wetgever</i>	59
6.4.2.	<i>Artikel 185a Sr</i>	59
6.4.3.	<i>Kernbepalingenbeleid</i>	61
6.4.4.	<i>Concluderend</i>	62
6.5.	Van toezicht naar opsporing	62
6.6.	Woning aan boord	63
6.6.1.	<i>Begripsvorming</i>	64
6.6.2.	<i>Awbi</i>	65
6.6.3.	<i>Inbreuk artikel 8 EVRM?</i>	66
6.6.4.	<i>Concluderend</i>	67
6.7.	Tolk	67
6.8.	Verslagen	68
6.8.1.	<i>Ontvangst</i>	68
6.8.2.	<i>Waardering</i>	69
6.8.3.	<i>Concluderend</i>	70
6.9.	Normering middels ABBB	71
6.10	Conclusie	72
Hoofdstuk 7 Nationale inspecteurs		75
7.1.	Inleiding	75
7.2.	Voorwaarden	76
7.2.1.	<i>Alleen in de EEZ</i>	76
7.2.2.	<i>Melding/toestemming</i>	76
7.2.3.	<i>Toekenning van bevoegdheden</i>	77
7.2.4.	<i>Voorwaarden voor uitvoering</i>	78
7.3.	Bevoegdheden	79
7.3.1.	<i>Informatiebevoegdheid</i>	79
7.3.2.	<i>Controlebevoegdheid</i>	79
7.3.3.	<i>Verdergaande bevoegdheden</i>	80
7.4.	Bevoegdheden toegepast op de Nederlandse situatie	81
7.4.1.	<i>Nederlandse inspecteurs in EEZ overige lidstaten</i>	81
7.4.2.	<i>Buitenlandse inspecteurs in Nederlandse wateren</i>	83
7.5.	Eenheid in uitvoering	84
7.6.	Conclusie	85
Hoofdstuk 8 Conclusie		87
Aanbevelingen		93
Bijlage I		95
Verwijzingen		97

Lijst van afkortingen

ABBB	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AID	Algemene Inspectiedienst
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Awbi	Algemene wet op het binnentreden
BUPO	Internationaal verdrag inzake Burgerrechten en Politieke rechten
CBVC	Communautair Bureau voor Visserijcontrole
EEZ	Economische exclusieve zone
EG-verdrag	Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens
EK	Eerste Kamer
EU	Europese Unie
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de mens
GVB	Gemeenschappelijk visserijbeleid
HR	Hoge Raad
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap
JDP	Joint deployment plan
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MFA	Marine & Fisheries Agency
MvA	Memorie van antwoord
MvT	Memorie van toelichting
NAFO	Northwest Atlantic Fisheries Organization
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
OM	Openbaar ministerie
OvJ	Officier van justitie
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
TAC	Total allowable catch
TK	Tweede Kamer
Vo.	Verordening
Wed	Wet op de economische delicten

Hoofdstuk 1 Inleiding

De Europese Unie is één van de grootste visserijmachten ter wereld. Als werkgever, werknemer en consument heeft de Europese Unie er belang bij de vispopulatie op peil te houden. Hiertoe heeft zij vele beheers- en instandhoudingsregels tot stand gebracht om de visbestanden in de wateren binnen de Europese Unie, de communautaire wateren, te beschermen. Ook heeft zij met staten buiten de Europese Unie verdragen gesloten ter bescherming van visserijgebieden op volle zee. Al deze regels zijn ondergebracht in het gemeenschappelijk visserijbeleid (GVB).¹

Binnen het GVB worden de lidstaten geacht samen te werken bij de handhaving van het Gemeenschapsrecht. Samenwerking moet de handhaving van dit complexe rechtsgebied vergemakkelijken en verbeteren. Door middel van nieuwe technieken wordt deze samenwerking en daarmee de controle gemakkelijker. Denk bijvoorbeeld aan satellietssystemen, waarmee de locatie van de vissersschepen kan worden bepaald en het nog in ontwikkeling zijnde digitale logboek, waarmee schippers alvorens aanlanding moeten melden wat zij aan boord hebben. Ook zijn verbeteringen aangebracht in de communicatie tussen de lidstaten. Op deze wijze is het bijvoorbeeld de bedoeling om schepen met ladingen illegale vis aan boord tot geen enkele Europese haven toegang te verlenen.

De alsmaar groeiende illegale visserij en drastische verkleining van de vispopulaties heeft tot op heden meerdere malen geleid tot aanpassingen van het handhavingsbeleid. De wens om tot een sterker handhavingsbeleid te komen heeft in 2002 een nieuwe ontwikkeling binnen het GVB in gang gezet; het communautair handhavingssysteem. Om een verdergaande samenwerking binnen dit systeem te realiseren is een nieuwe inspectievorm in het leven geroepen: *De communautaire inspecteur*. De communautaire inspecteurs zijn nationale inspecteurs aangewezen door de lidstaten. Zij oefenen in alle communautaire wateren controlebevoegdheden uit overeenkomstig de door de Europese Commissie (hierna: Commissie) opgezette controleprogramma's.

Naast deze nieuwe inspectievorm zijn twee verdergaande inspectiemogelijkheden gecreëerd voor de lidstaten. Ten eerste kan iedere lidstaat communautaire vissersvaartuigen controleren

¹ Het GVB is het geheel van Europese regels voor de visserij en de aquacultuur. Voor een schets van het GVB zie Berg, 1994, p. 800-801. Voor recentere bespreking van de inhoud en doelstellingen van het GVB zie COM(2001) 135, p. 4-6.

in communautaire wateren. De lidstaten kunnen hun nationale inspecteurs opdracht geven om schepen die onder eigen vlag varen en buitenlandse schepen te controleren in de wateren van andere lidstaten. Ten tweede heeft iedere lidstaat het recht communautaire vissersvaartuigen in internationale wateren te controleren. Deze mogelijkheid heeft voornamelijk betrekking op handhaving op volle zee in gebieden onder de werking van Regionale Visserijorganisaties. Omdat het onderzoek in deze scriptie zich richt op de handhaving van het GVB in communautaire wateren, zal deze laatste mogelijkheid niet verder worden onderzocht.

Tot op heden zijn verschillende handhavingsacties uitgevoerd, waarbij verschillende lidstaten samenwerkten. Bij deze acties is echter niet volledig gebruik gemaakt van de in 2002 gecreëerde mogelijkheden. De achterliggende reden hiervan lijkt te liggen op politiek vlak. De lidstaten zijn nog niet bereid de gezamenlijke handhaving tot dergelijke grenzen te verleggen.² Dit betekent echter niet dat in de toekomst deze mogelijkheden onbenut zullen blijven. Wanneer de transnationale samenwerking verder in gang wordt gezet, zijn er verschillende kwesties die bespreking behoeven. Zo kunnen bevoegdheidsproblemen ontstaan bij de handhaving van het GVB door inspecteurs buiten hun nationale wateren. Het is in het belang van een effectief handhavingsbeleid dergelijke problemen te voorkomen. Het onderzoek in deze scriptie richt zich daarom op de uitvoering van inspecties door de communautaire inspecteur en op de handhaving door lidstaten in elkanders wateren buiten de territoriale wateren. Hierbij staat de vraag centraal welke problemen er bestaan ten aanzien van de uitoefening van bevoegdheden en wordt tevens onderzocht of de regeling van deze instrumenten (de communautaire inspecteur en de mogelijkheid van alle lidstaten om in communautaire wateren te controleren) verbetering behoeft om een meer uniform controlebeleid te realiseren. De communautaire regelgeving toegepast op de Nederlandse situatie zal hierbij ter illustratie dienen.

Hoofdstuk 2 geeft een korte inleiding tot het GVB en de aanpassingen binnen het controle regime van het GVB. Vervolgens wordt uiteengezet waar de verantwoordelijkheid ligt voor de realisatie van dit beleid en wordt ingegaan op de samenwerkingsacties tussen de lidstaten. Voordat de hoofdvragen worden besproken, worden eerst een aantal deelvragen beantwoord die betrekking hebben op de nationale situatie. Zo moet worden nagegaan over welke

² Dit blijkt uit gesprekken met G. Reijmer, beleidsmedewerker bij de AID, d.d. 24 april 2008, en M. Newman, Deputy Head of Unit, afdeling NEAFC, DG Visserij en maritieme zaken, d.d. 5 mei 2008.

gebieden Nederland rechtsmacht heeft gecreëerd, aangezien de samenwerking binnen het GVB tot handhaving buiten de nationale grenzen leidt. Dit komt aan de orde in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt uiteengezet welke bevoegdheden de Nederlandse visserij-inspecteurs ter beschikking staan. Hierbij wordt ook onderzocht welke bevoegdheden hen buiten de Nederlandse grens toekomen. Kennis van deze bevoegdheden is onder meer van belang omdat de communautaire regelgeving de bevoegdheden van de communautaire inspecteur afhankelijk heeft gemaakt van de bevoegdheden van de nationale visserij-inspecteur.

In hoofdstuk 5 tot en met 7 worden de onderzoeksvragen beantwoord. Eerst wordt in hoofdstuk 5 de communautaire inspecteur bestudeerd. Er wordt onderzocht in hoeverre dit instrument met de huidige regelgeving een uniform controlebeleid kan realiseren. In hoofdstuk 6 wordt vervolgens uitgebreid stil gestaan bij de kwesties die spelen op het moment dat de communautaire inspecteur in Nederlandse wateren zijn bevoegdheden gaat uitoefenen. De mogelijkheden van de lidstaten om in communautaire wateren te controleren komen in hoofdstuk 7 aan de orde. Hier wordt besproken welke bevoegdheden de nationale inspecteurs in wateren onder jurisdictie van Nederland toekomen en welke kwesties zich hierbij voordoen. Ook wordt onderzocht in hoeverre het huidige beleid dient te worden aangepast om meer harmonisatie in het controlebeleid te bewerkstelligen.

In hoofdstuk 8 wordt de eindconclusie geformuleerd, waarna aanbevelingen worden gedaan.

Hoofdstuk 2 Handhaving van het Gemeenschappelijk visserijbeleid

Het GVB is een instrument van de Europese Unie (EU) om de exploitatie van levende aquatische hulpbronnen blijvend te verduurzamen. Het GVB is in 1983 in het leven geroepen en het visserijbeleid behoort sindsdien tot de exclusieve competentie van de EU voor wat betreft de instandhoudings- en beheersmaatregelen. Om de uitgangspunten van het GVB te realiseren stelt de Commissie de totaal toegestane vangsten en nationale quota vast.

De verantwoordelijkheid voor de handhaving van het beleid ligt bij de lidstaten. Ook de Commissie draagt enige verantwoording. De verdeling tussen de verantwoordelijkheid voor de realisatie van het GVB, inclusief de plicht van de lidstaten om te handhaven worden in paragraaf 2 beschreven, nadat eerst in paragraaf 1 het controlebeleid is geschetst. In paragraaf 3 worden een aantal voorbeelden gegeven van de tot op heden tot stand gebrachte samenwerking. Het hoofdstuk eindigt met een samenvattend slot.

2.1. Handhaving en het GVB

De huidige regeling van het GVB is in 2002 tot stand gekomen. De wijzigingen die op dat moment werden doorgevoerd waren onder meer noodzakelijk om het controlebeleid te verbeteren. Vanuit de visserijsector werd namelijk geklaagd over een discriminatoir controlebeleid. Uit het Groenboek van de Commissie met betrekking tot de toekomst van het GVB blijkt dat de volgende gebreken aanwezig waren:³

‘- De huidige regelingen zijn ontoereikend en kunnen daarom geen gelijkheid in de hele Unie garanderen.

- Toezicht en controle worden versnipperd uitgevoerd. De middelen voor toezicht en inspectie moeten beter gecoördineerd worden ingezet en optimaal worden gebruikt.

- Er wordt nog onvoldoende verdere actie ondernomen bij overtredingen. ’

³ COM(2001) 135, p. 13.

Om de controleregeling efficiënter en gelijkwaardiger te maken werd het noodzakelijk geacht een verdergaande samenwerking tussen de lidstaten te creëren. De basis hiervoor is neergelegd in artikel 28 van de in 2002 tot stand gekomen Basisverordening.⁴

De lidstaten worden geacht met elkaar en met derde landen samen te werken om de naleving van het GVB te verzekeren. Deze samenwerking kan van diverse aard zijn. Lidstaten kunnen inspecteurs aan elkaar uitwisselen om zo een gezamenlijke handhavingsactie uit te voeren. Ook staan de lidstaten middels de Basisverordening toe dat zij in elkaars wateren controleren. Voor een meer gecoördineerde aanpak vindt gezamenlijke handhaving vooral plaats via de uitvoering van de door de Commissie opgestelde specifieke controle- en inspectieprogramma's (hierna: specifiek controleprogramma).⁵ Een dergelijk controleprogramma heeft als doel een bepaald gebied en bepaalde aquatische hulpbronnen te beschermen waarbij de aangrenzende kustlidstaten worden geacht gezamenlijk de handhaving te verzorgen.

Om de handhavingsacties te coördineren is een nieuw Europees agentschap opgericht; het Communautair Bureau voor Visserijcontrole (CBVC).⁶ Naast coördinatie dient het CBVC ook voor een soepelere coöperatie tussen de lidstaten te zorgen, waarmee wordt bijgedragen aan een level playing field. Dit moet uiteindelijk leiden tot gelijke behandeling van alle deelnemers in de visserij industrie.⁷

Momenteel werkt de Commissie opnieuw aan verbetering van het controlebeleid. Dit is onder meer het gevolg van een in januari 2008 verschenen rapport van de Europese Rekenkamer. Onderzocht is of door de Commissie en de 6 grootste visserijlidstaten de nodige maatregelen worden getroffen voor de instandhouding van de visbestanden.⁸ De Europese Rekenkamer is kritisch over het functioneren van de visserijcontrole en over het toezicht van de Commissie daarop. Zo ontbreken betrouwbare vangstgegevens welke het systeem van de totaal toegestane vangsthoeveelheden (TAC's) ondermijnen en leidt het gebrek aan algemene normen tot een ontoereikende controledruk. De nieuwste initiatieven van de Commissie liggen nu in een voorstel. Dit voorstel richt zich op de illegale, ongemelde en

⁴ Vo. 2371/2002/EG.

⁵ Artikel 34 quater Vo. 2847/1993/EEG. Gewijzigd middels Vo. 768/2005/EG.

⁶ Opgericht bij Vo. 768/2005/EG. Enigszins opmerkelijk is dat dit Bureau zonder een haalbaarheidsstudie tot stand is gebracht. Zodoende is een studie naar mogelijk andere geschikte(re) vormen van coördinatie achterwege gebleven, aldus M. Newman, d.d. 5 mei 2008.

⁷ Community Fisheries Control Agency, *Mission*.

⁸ Speciaal verslag nr. 7/2007.

ongereguleerde visserij.⁹ Ook werkt de Commissie aan een document waarin alle controle mechanismen worden opgenomen, zodat al deze mechanismen in één document zijn vervat en niet verspreid over verschillende verordeningen.¹⁰

2.2. Verantwoordelijkheid handhaving

2.2.1. Lidstaten

Het EG-verdrag legt de primaire verantwoordelijkheid voor de realisatie van het communautaire beleid bij de lidstaten. Uit het in artikel 10 EG-verdrag vastgelegde beginsel van gemeenschapstrouw vloeit de communautaire handhavingsplicht voort.¹¹ Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschap (HvJ EG) heeft in verschillende uitspraken uitgemaakt aan welke eisen de handhaving dient te voldoen. Zo moet de handhaving overeenkomstig de eisen van gelijkwaardigheid, evenredigheid, effectiviteit en afschrikwekkendheid worden uitgevoerd.¹² Bovendien mag de handhaving de algemene Europese rechtsbeginselen en de fundamentele vrijheden van het EG-verdrag niet schenden.¹³

Evenals bij de rest van de regelgeving, ligt de verantwoordelijkheid voor de handhaving van het visserijbeleid bij de lidstaten. De handhavingsverplichtingen binnen het GVB zijn hoofdzakelijk neergelegd in twee verordeningen, namelijk in de Controleverordening uit 1993 en in hoofdstuk V Basisverordening.¹⁴ Beide regelingen zijn onverkort van kracht en bevatten verplichtingen voor zowel de lidstaten als voor de vissers.¹⁵ Terwijl de Basisverordening de ‘basis’ verplichtingen van de vissers en de lidstaten en de handhavingsbepalingen omvat, bevat de Controleverordening de nadere uitwerking van deze verplichtingen en handhavingsbepalingen. Dit werkt onduidelikheden in de hand, omdat de Basisverordening

⁹ COM(2007) 602.

¹⁰ Consultation paper’, zie: <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/governance/consultations/consultation_280208_en.htm> (laatstelijk geraadpleegd op 5 juni 2008).

¹¹ In Barents, 2006, p. 77-78, wordt het beginsel van gemeenschapstrouw uitgebreid beschreven.

¹² HvJ EG 21 september 1989, C- 68/88, Commissie/Griekenland, r.o. 24 en 25.

¹³ HvJ EG 2 februari 1989, C-186/87, Cowan, r.o. 19; meer recentelijk zie HvJ EG 12 juni 2003, C-112/00, Schmidberger, r.o. 59.

¹⁴ Respectievelijk Vo. 2847/1993/EEG en Vo. 2371/2002/EG.

¹⁵ Zie Vo. 2371/2002/EG, preambule, nr. 19. Hier is bepaald dat de regeling uit 1993 van kracht zal blijven zolang nog niet alle uitvoeringsbepalingen zijn aangenomen.

aan de ene kant de maatregelen van handhaving uit de Controleverordening verscherpt¹⁶, maar aan de andere kant niet alle plichten in verband met de handhaving uit de Controleverordening benoemd.¹⁷ De Controleverordening bevat voorts zulke specifieke bepalingen dat het onmogelijk lijkt deze verordening in te trekken alvorens een nieuwe regeling tot stand is gekomen. In de vorige paragraaf kwam al aan de orde dat de Commissie momenteel werkt aan verbetering van het controlebeleid, waarbij tevens wordt gewerkt aan een nieuwe ‘controle’ verordening.

Aangezien de Basisverordening de basis vormt voor verdergaande samenwerking tussen de lidstaten, wordt in deze scriptie telkens verwezen naar de Basisverordening en slechts waar nodig naar de Controleverordening.

Ingevolge de Basisverordening dragen de lidstaten zorg voor een doeltreffende controle, inspectie en handhaving van de regels van het GVB. Deze verplichting behelst het controleren van visserij-activiteiten die worden ontplooid op het grondgebied van de lidstaat of in de wateren onder zijn jurisdictie, zodat wordt gevestigd overeenkomstig de regels van het GVB en de vastgestelde quota niet worden overschreden. Tevens omvat deze taak de controle van activiteiten van onder eigen vlag varende vissersvaartuigen buiten communautaire wateren. Hoe belangrijk de correcte uitvoering van de handhaving is, heeft het HvJ EG, in één van de eerste zaken waarin een lidstaat veroordeeld is wegens het niet nakomen van zijn handhavingsverplichtingen inzake het visserijbeleid, als volgt omschreven:¹⁸

‘De verplichting van de lidstaten om erop toe te zien dat overtredingen van de communautaire regeling effectief, evenredig en afschrikkend worden bestraft, is op het gebied van de visserij van levensbelang. Zouden de bevoegde autoriteiten van een lidstaat namelijk stelselmatig afzien van vervolging van degenen die dergelijke overtredingen begaan, dan zouden zowel de instandhouding en het beheer van de visbestanden als de eenvormige toepassing van het gemeenschappelijk visserijbeleid in gevaar komen.’

Het gemeenschappelijk visserijbeleid schrijft niet voor op welke wijze dient te worden gehandhaafd. De lidstaten bepalen zelf hoe zij het handhavingsdoel willen bereiken en met

¹⁶ Zie hieromtrent Adriaanse, 2008, p. 260 ev.

¹⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 33 Controleverordening. Lidstaten worden in de Basisverordening niet verplicht om de vlaggenlidstaat op de hoogte te brengen van overtredingen begaan door hun schepen.

¹⁸ HvJ EG 12 juli 2005, C-304/02, Commissie/Frankrijk, r.o. 69.

welke maatregelen zij hieraan tegemoet komen.¹⁹ Alhoewel uit bovenstaand citaat zou kunnen worden afgeleid dat lidstaten in grote mate verplicht zouden zijn sancties op te leggen bij overtredingen, blijft het aan de lidstaat deze beslissing te nemen.²⁰

Sturing vanuit de Commissie is echter onontkoombaar.²¹ Zo spreekt de preambule van de Basisverordening van een verplichting met betrekking tot het nemen van maatregelen om de voortgang van ernstige overtredingen een halt toe te roepen.²² Ook wijst de Commissie de lidstaten erop dat een administratieve sanctie een zeer doeltreffend middel is om de naleving van de GVB-regels te bevorderen.²³

Voorts is een ontwikkeling gaande op het gebied van het milieustrafrecht waarmee de Commissie meer vat probeert te krijgen op de handhaving van het milieurecht in het algemeen. Waar tot nu toe de keuze aan de lidstaten werd gelaten, wil de Commissie door het voorstel van een richtlijn de toepassing van het strafrecht op bepaalde punten verplichten om zodoende een hoger niveau van bescherming van het milieu te realiseren.²⁴ Tevens is een voorstel voor een verordening aanhangig betreffende de strijd tegen illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij, waarin de lidstaten de keuze wordt gelaten tussen het straf- en bestuursrecht, maar waarin wel de hoogte van de boete wordt voorgeschreven voor een bepaald aantal overtredingen.²⁵ Alhoewel de gemeenschapswetgever ‘*teneinde de volledige doeltreffendheid van de door hem (...) vastgestelde normen te verzekeren*’ bevoegd is de lidstaten te verplichten doeltreffende, afschrikwekkende en evenredige straffen op te leggen, betreft dit niet de bevoegdheid om de aard en de hoogte van de op te leggen sanctie voor te schrijven.²⁶ Dit voorstel druist derhalve in tegen de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie.

¹⁹ Aldus Geelhoed in zijn conclusie bij HvJ EG 12 juli 2005, C-304/02, Commissie/Frankrijk.

²⁰ Op sommige gebieden blijkt echter weinig beoordelingsmarge over te blijven voor zowel bestuur als rechter. Zie in dit verband Aadriaanse e.a., 2008, p. 69.

²¹ Jans maakt duidelijk dat Europese beïnvloeding van nationale handhaving het gevolg is van het communautaire handhavingstekort van de lidstaten, Jans e.a., e.a. 2002, p. 255-258.

²² Reeds in 1999 is een lijst opgesteld met ernstige overtredingen waartegen de lidstaat dient te ageren (Vo. 1447/1999/EG).

²³ COM(2007) 448.

²⁴ COM(2007) 51. Omtrent deze richtlijn bestaat enige commotie. Zo wordt de rechtsbasis betwist door het Europees Economisch en Sociaal Comité. Zie COM(2007) 51 def. —2007/0022 (COD).

²⁵ COM(2007) 602. Zie artikel 43.

²⁶ HvJ EG 23 oktober 2007, C-440/05, r.o. 66 en 70. Dergelijke maatregelen kunnen enkel door middel van een 3^e pijler instrument worden genomen. Zie voor nadere bespreking Visser, 2008, p. 34-36 en Aadriaanse e.a., 2008, p. 96-99. Met strafrecht samenhangende maatregelen kunnen overigens wel binnen de eerste pijler worden voorgeschreven, HvJ EG 13 september 2005, C-176/03, Commissie/Raad, r.o. 48.

2.2.2. *De Commissie*

Terwijl de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving van het GVB bij de lidstaten rust, heeft de Commissie op haar beurt de verantwoording over het controleren en het afdwingen van de correcte en billijke toepassing van dit beleid door alle lidstaten.²⁷ Hiertoe kan zij uit eigen beweging de controleactiviteiten van de lidstaten verifiëren. De Commissie kan de lidstaten om informatie verzoeken en zij kan bij onregelmatigheden de lidstaat verzoeken een onderzoek naar deze onregelmatigheden te verrichten. Indien de Commissie van mening is dat onmiddellijke actie is vereist vanwege schending van de regels die de instandhouding van de levende aquatische bronnen ernstig in gevaar kan brengen, stelt zij de lidstaat in kwestie hiervan op de hoogte en geeft hem ten minste 15 dagen de tijd aan te tonen dat geen sprake is van een schending van de regels. Indien de lidstaat niet aan dit verzoek voldoet, kan de Commissie preventieve maatregelen nemen.²⁸

Verificatie vindt ook plaats middels inspectiebezoeken aan de lidstaten. Om haar aanbevelingen kracht bij te zetten kan de Commissie sancties opleggen. Zo verlaagt zij bij overschrijding van de nationale quota de toekomstige vangstmogelijkheden²⁹, kan zij politieke druk uitoefenen op de in overtreding zijnde lidstaat en kan zij eventueel een inbreukprocedure bij het HvJ EG inleiden.

Om de drie jaar dient de Commissie een evaluatieverslag op te stellen met betrekking tot de door haar verrichtte controleacties en de daaruit blijkende toepassing van het visserijbeleid door de lidstaten.³⁰ Zoals eerder ter sprake kwam, is onlangs een rapport van de Europese Rekenkamer verschenen, waarin de 6 grootste visserijlidstaten op de vingers worden getikt voor niet alleen de gebrekkige handhaving van het gemeenschappelijk visserijbeleid, maar juist ook voor de wijze waarop zij hun gegevens verzamelen en rapporteren aan de Commissie.³¹ Doordat op onbehoorlijke wijze data worden bewaard en visvangsten worden geregistreerd en gecontroleerd, kan de Commissie volgens de Rekenkamer geen correct beeld scheppen van de daadwerkelijke gang van zaken.

²⁷ Artikel 26 lid 1 Vo. 2371/2002/EG, artikel 29 Vo. 2748/1993/EEG.

²⁸ De Commissie kan bijvoorbeeld de visserij-activiteiten voor een bepaalde vissoort of een bepaald gebied opschorten.

²⁹ Artikel 23 lid 4 Vo. 2371/2002/EG.

³⁰ Artikel 27 lid 4 Vo. 2371/2002/EG.

³¹ Speciaal verslag nr. 7/2007.

Nederland wordt onder andere verweten onvoldoende kruiscontroles toe te passen. Dat wil zeggen te controleren of de in het logboek opgegeven vangstgegevens overeenkomen met de vangsten aanwezig aan boord van het schip. Juistheid van dit soort informatie is de voorwaarde voor de vaststelling van correcte TAC's en daarmee de instandhouding van de aquatische hulpbronnen. Het is nu aan de Commissie de lidstaten te noodzaken nauwkeuriger gegevens te verzamelen, zodat de door de Rekenkamer geschetste tekortkomingen kunnen worden verholpen.

2.3. Samenwerking

Verplichte samenwerking tussen de lidstaten in de handhaving van het GVB is in 1998 voor het eerst vastgelegd middels een wijziging van de Controleverordening.³² Sindsdien worden de lidstaten in steeds meer gevallen geacht samen te werken.³³ Deze samenwerking geschiedt op verschillende niveaus. Waar in het ene geval een kennisgeving van een mogelijke overtreding voldoet, moeten de lidstaten in andere gevallen gezamenlijke handhavingsacties uitvoeren. Laatstgenoemde handhavingsacties zullen vaak tot stand worden gebracht door middel van een programma om visserijactiviteiten te controleren. Deze programma's kunnen op initiatief van twee of meer lidstaten worden uitgevoerd.³⁴ Naast deze vrijwillig opgezette programma's kan de Commissie bepalen in welke gevallen, onder welke voorwaarden en voor welke bestanden en gebieden, specifieke controleprogramma's worden uitgevoerd.³⁵

Het eerste controleprogramma dat de Commissie heeft vastgesteld, betreft het specifieke controle- en inspectieprogramma ter bescherming van de kabeljauwbestanden in het Noordzeegebied (hierna: kabeljauw controleprogramma).³⁶ Ter uitvoering van het kabeljauw controleprogramma is een Joint Deployment Plan (JDP) tot stand gebracht onder auspiciën van het Communautair Bureau voor Visserijcontrole.³⁷ Voor de uitvoering van een JDP dienen de deelnemende lidstaten materieel en personeel beschikbaar te stellen. Daarnaast

³² Middels Vo. 2846/98/EG, inhoudende wijziging/toevoeging van titel VIII bis, artikel 34-34 quater Vo. 2847/93/EEG. Overigens kan reeds uit een arrest van voor deze tijd een plicht tot wederzijdse loyale samenwerking worden afgeleid, HvJ EG 13 juli 1990, C-2/88, Zwartveld.

³³ Zo is op 1 april 2008 is een nieuw specifiek controleprogramma tot stand gebracht waarin de lidstaten rond de Middellandse zee worden verplicht samen te werken, Beschikking 2008/323/EG.

³⁴ Artikel 34 ter lid 2 Vo. 2847/1993/EEG

³⁵ Artikel 34 quater lid 1 eerste alinea Vo. 2847/1993/EEG.

³⁶ Beschikking 2005/429/EG.

³⁷ Press release 13 juli 2007 Community Fisheries Control Agency.

moeten de samenwerkende lidstaten elkaar toegang verlenen tot digitale informatie, zoals vangst- en VMS-gegevens en wisselen zij over en weer inspecteurs uit.³⁸ Binnen het specifieke controleprogramma vindt verdeling plaats van verantwoordelijkheden en elke deelnemende staat zal gedurende een bepaalde periode en over een bepaald aangewezen gebied de coördinatie van het plan voeren.

De door de communautaire wetgever gewenste samenwerking is niet enkel in documenten te vinden. Al sinds 1997 wordt tussen de verschillende lidstaten daadwerkelijk samengewerkt.³⁹ In 2001 heeft bijvoorbeeld een succesvolle samenwerking plaatsgevonden toen de Noordzee tijdelijk werd gesloten voor de vangst op kabeljauw. De Commissie concludeerde na afloop van deze actie:⁴⁰

‘Gebleken is dat de follow-up van de weinige geconstateerde overtredingen in combinatie met intensieve controles in de praktijk een reëel afschrikwekkend effect heeft gehad.’

In 2006 is vier maal de operatie ‘Shark’ uitgevoerd, waarin Nederland onder meer samenwerkte met Engeland en België in de uitvoering van visserij-controles op de Noordzee.⁴¹ In hoeverre deze laatstgenoemde acties tot strafrechtelijke vervolging in Nederland hebben geleid is niet duidelijk. Wel blijkt uit persberichten van het Marine & Fisheries Agency (MFA) dat gezamenlijke handhavingsacties in 2007 in Engeland tot strafrechtelijke veroordelingen hebben geleid. Zo zijn eigenaren en schippers van Belgische en Nederlandse schepen door Britse rechtbanken veroordeeld tot boetes van meer dan 20.000 pond.⁴²

Het recentelijk tot stand gebrachte specifiek controle- en inspectieprogramma met betrekking tot het herstel van blauwvintonijn in het oostelijk deel van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee (hierna: blauwvintonijn controleprogramma) zal ongetwijfeld tot nieuwe samenwerkingsacties leiden.⁴³

³⁸ VMS (Vessel Monitoring System) is een satellietvolgsysteem voor vissersvaartuigen.

³⁹ In dat jaar werden voor het eerst gezamenlijke inspecties op zee door Nederland en het Verenigd Koninkrijk uitgevoerd. Zie het Werkdocument van de Commissie, visserijcontrole in de lidstaten, Nederland, p.10.

⁴⁰ COM(2003) 130, p.10.

⁴¹ Kustwacht, jaarverslag 2006, p. 43.

⁴² Zie de website van het MFA: <<http://www.mfa.gov.uk/news/press/071031.htm>> en <<http://www.mfa.gov.uk/news/press/080212.htm>> (beide laatstelijk geraadpleegd op 19 juni 2008).

⁴³ Beschikking 2008/323/EG.

2.4. Tot slot

Het GVB heeft tot doel de aquatische hulpbronnen in stand te houden. Alhoewel de Europese Unie de instandhoudings- en beheersmaatregelen van het visserijbeleid neerlegt, is de handhaving van het beleid taak van de lidstaten. De Commissie controleert of deze handhaving juist wordt uitgevoerd. Om het controlebeleid te verbeteren zijn verschillende mechanismen van samenwerking tot stand gebracht die door het CBVC zullen worden gecoördineerd. Verschillende lidstaten hebben de afgelopen jaren al succesvol samen gewerkt om de handhaving van het GVB te versterken. De vernieuwingen in het controlebeleid zet de lidstaten aan om nog verdergaande samenwerking te realiseren.

Hoofdstuk 3 Rechtsmacht Nederland

In de inleiding kwam naar voren dat op basis van de Nederlandse situatie de transnationale samenwerking tussen de lidstaten zal worden besproken. Ter verduidelijking wordt hiertoe eerst de Nederlandse situatie uiteengezet. In dit hoofdstuk wordt daarom ingegaan op de Nederlandse rechtsmacht en handelt het volgende hoofdstuk over de bevoegdheden van de Nederlandse visserij-inspecteur. Deze gegevens zijn nodig om de hoofdvragen in de daaropvolgende hoofdstukken te beantwoorden.

Nederland is verantwoordelijk voor naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid op haar grondgebied en in haar wateren. Niet alleen in haar territoriale wateren, maar tevens in de wateren waarover Nederland op basis van het internationale recht bepaalde rechten mag uitoefenen; de Nederlandse economische exclusieve zone (EEZ).⁴⁴ De wijzigingen in het controlebeleid van het GVB hebben er bovendien toe geleid dat Nederlandse visserij-inspecteurs bepaalde bevoegdheden uitoefenen buiten de EEZ wanneer gezamenlijke controleacties worden uitgevoerd. Nederland beschikt niet automatisch over rechtsmacht voor haar eigen EEZ, noch voor de wateren daarbuiten.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre de Nederlandse wetgever buiten het Nederlandse territorium, namelijk in de Nederlandse EEZ (paragraaf 1) en in de EEZ van de overige lidstaten (paragraaf 2) rechtsmacht heeft gecreëerd. Tevens wordt bezien of er een rechtsgrond bestaat waarop Nederland rechtmatig in deze wateren kan optreden.

3.1. Nederlandse EEZ

‘State practice’ en de wijdverbreide instemming met het VN verdrag inzake het recht van de zee (hierna: zeerechtverdrag) hebben als gewoonterechtelijke regel het concept van de EEZ, een zone van 200 zeemijl vanaf de basislijn, in het leven geroepen. Ingevolge deze regel heeft elke staat onder meer soevereine rechten met betrekking tot het exploiteren, behouden en

⁴⁴ De Noordzee kan worden onderverdeeld in meer zones dan slechts de territoriale wateren en de EEZ. Zie voor een overzicht van de juridische grenzen en zones de website van het Noordzeeloket: <http://www.noordzeeloket.nl/overzicht/grenzen_zones/algemeen/> (Laatstelijk geraadpleegd op 20 juni).

beheren van de natuurlijke hulpbronnen, zowel levende als niet levende in zijn EEZ.⁴⁵ Dit betekent onder andere dat kuststaten maatregelen mogen nemen ter bescherming van deze soevereine rechten, zowel ten aanzien van schepen die onder eigen vlag varen, als schepen die onder buitenlandse vlag varen.⁴⁶ Deze maatregelen kunnen verschillende handhavingselementen omvatten, zoals betreding en inspectie van vissersvaartuigen, maar ook arrestatie en inleiding van juridische procedures tegen de kapitein en/of eigenaar van het vaartuig.

Nederland oefent sinds 1977 rechtsmacht uit over de visserij-aangelegenheden in de zone van 200 zeemijl vanaf de basislijn middels de instelling van de Nederlandse visserijzone.⁴⁷ Pas in 2000 heeft Nederland wettelijk haar EEZ ingesteld.⁴⁸ Omdat de grenzen van de visserijzone gelijk zijn aan die van de EEZ zullen beide termen in het vervolg door elkaar worden gebruikt. Door het lidmaatschap van de EU heeft Nederland, net als alle overige lidstaten, een groot deel van haar soevereine rechten binnen haar EEZ overgedragen aan de EU. Het is daarom aan de EU regels te stellen ten aanzien van de beheers- en instandhoudingsmaatregelen in deze zones. Desondanks blijft de controle op de visserij-regelgeving bij de lidstaten zelf liggen. Nederland is daarom steeds bevoegd regels te stellen om de natuurlijke hulpbronnen in haar visserijzone te beschermen.⁴⁹

De uitoefening van rechtsmacht is afhankelijk van het bestaan van een nationale verbodsnorm met extraterritoriale werking. Voordat Nederland naleving van haar visserij-regelgeving in haar EEZ kan afdwingen, dienen de ongewenste gedragingen eerst strafbaar te worden gesteld.⁵⁰ Ingevolge de Nederlandse strafwet is de rechtsmacht buiten Nederlands territorium beperkt tot feiten gepleegd aan boord van Nederlandse vaartuigen.⁵¹ Om de natuurlijke hulpbronnen in de EEZ ook tegen niet toegestane visserijactiviteiten van buitenlandse schepen te beschermen, is de toepasselijkheid van het strafrecht in 1970 uitgebreid middels artikel 58

⁴⁵ Gecodificeerd in artikel 56 zeerechtverdrag.

⁴⁶ Artikel 56 jo artikel 73 zeerechtverdrag. Bovendien bepaalt artikel 62 lid 4 zeerechtverdrag dat de kuststaat voorwaarden kan neerleggen waaronder buitenlandse schepen de visserij uitoefenen in hun EEZ.

⁴⁷ Met inachtneming van de rechten van de buurlanden. Rijkswet van 8 juni 1977, houdende machtiging tot instelling van een visserijzone en besluit van 23 November 1977, tot uitvoering van de artikelen 1, 2 en 3 van de Machtigingswet instelling visserijzone.

⁴⁸ Rijkswet van 27 mei 1999, tot instelling van een exclusieve economische zone van het Koninkrijk en besluit van 13 maart 2000 houdende vaststelling van de grenzen van de exclusieve economische zone van Nederland en tot inwerkingtreding van de Rijkswet instelling exclusieve economische zone.

⁴⁹ In Nederland wordt naast het strafrecht en het bestuursrecht ook het privaatrecht gebruikt om naleving veilig te stellen. Zo wordt het beheer van de quota gedeeltelijk aan de sector zelf overgelaten middels het Biesheuvelsysteem. Voor meer uitleg hieromtrent zie Adriaanse e.a., 2008, p. 269-270.

⁵⁰ Veldkamp, Widdershoven, 2003, p. 31.

⁵¹ Artikel 2 en 3 Sr.

Visserijwet 1963 (hierna: Visserijwet).⁵² Sindsdien is de Nederlandse strafwet op een ieder van toepassing verklaard die zich binnen de visserijzone schuldig maakt aan de aldaar genoemde visserij-overtredingen. Nederland beschikt zodoende over rechtsmacht ten aanzien van nationale en buitenlandse schepen en kan rechtmatig in de Nederlandse EEZ optreden wanneer de visserijwetgeving wordt overtreden.

3.2. EEZ overige lidstaten

De Nederlandse wetgever heeft voor bepaalde gevallen voorzien in rechtsmacht buiten eigen territoir. Artikel 3 Wetboek van Strafrecht (Sr) verschaft de basis waarop Nederland rechtsmacht over eigen schepen waar dan ook ter wereld kan uitoefenen, dus ook in de EEZ van andere lidstaten. De uitoefening van rechtsmacht door de Nederlandse overheid is bij afwezigheid van een tegenovergestelde regel steeds toegestaan.⁵³ Dit betekent echter niet dat zonder meer grensoverschrijdend kan worden opgetreden.⁵⁴ Het optreden door Nederlandse ambtenaren is alleen toegestaan voor zover het volkenrecht dit toelaat.⁵⁵ Dit houdt in dat er een uitdrukkelijke volkenrechtelijke machtiging moet bestaan, waarmee de inbreuk op de soevereiniteit van andere staten kan worden gerechtvaardigd.⁵⁶

De vraag of staten zonder meer in elkaanders EEZ kunnen optreden is niet zomaar te beantwoorden. Er wordt wel gesteld dat elke staat bevoegd is op te treden in de EEZ van andere staten ten aanzien van schepen die onder zijn vlag varen.⁵⁷ Dit wordt gebaseerd op de exclusieve jurisdictie van de vlaggenstaat op volle zee en het volle zee karakter van de EEZ. Het is echter niet de bedoeling geweest van de oprichters van het zeerechtverdrag om de EEZ een ‘*residual high sea character*’ te geven, evenmin als een ‘*residual territorial sea character*’.⁵⁸ Het is daarom de vraag of voornoemde stelling opgaat.

Op volle zee genieten alle staten 6 verschillende vrijheden, onder meer de vrijheid van visserij, van scheepvaart, de vrijheid er overheen te vliegen en kunstmatige eilanden te

⁵² Stb. 1969, 383.

⁵³ S.S. ‘Lotus’ (France v. Turkey), 1927, PCIJ, Series A. No. 10.

⁵⁴ Baaijens, van Geloven, 2001, p. 355.

⁵⁵ Artikel 539a Sv.

⁵⁶ Beleidsregel Aanwijzing internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams, paragraaf 6.3.

⁵⁷ Aldus D.M. Mens, parketsecretaris bij het Functioneel Parket, d.d. 18 juni 2008.

⁵⁸ Churchill, Lowe, 1999, p. 165. Dat wil zeggen: alle niet gedefinieerde rechten vallen onder de rechten van de vlaggenstaat, dan wel van de kustlidstaat.

bouwen.⁵⁹ Uit artikel 58 van het zeerechtverdrag kan worden opgemaakt dat in de EEZ nog slechts 3 vrijheden gelden voor alle staten.⁶⁰ De overige vrijheden, waaronder de vrijheid van visserij, zijn onder de jurisdictie van de kuststaat gebracht. Dit heeft tot gevolg dat staten hun primaire vlaggenstaat jurisdictie hebben verloren in de EEZ van andere staten.⁶¹ Gelet op de soevereine rechten van de kuststaat ten behoeve van de exploitatie, instandhouding en het beheer van zijn natuurlijk hulpbronnen, kan worden beargumenteerd dat het de vlaggenstaat in beginsel niet is toegestaan handhavend op te treden in de EEZ van andere staten voor wat betreft visserij-overtredingen.⁶²

Een verdrag, gewoonte of toestemming van de kuststaat kan het optreden in zijn EEZ door een andere staat evenwel rechtvaardigen. In geval van de controle op Nederlandse schepen in andermans EEZ verschaft de communautaire wetgever deze rechtvaardiging. In verordening 1042/2006/EG –uitwerking van artikel 28 Basisverordening- (hierna: Inspectieverordening) en in de Basisverordening zelf is namelijk bepaald dat de lidstaten bevoegd zijn hun eigen schepen in alle communautaire wateren te controleren.⁶³ De communautaire wetgever is bevoegd de soevereiniteit van de lidstaten op deze wijze te beperken, omdat de lidstaten een gedeelte van hun soevereiniteit hebben overgeheveld middels hun lidmaatschap van de Europese Unie. Nederland kan op basis van deze verordeningen rechtmatig rechtsmacht uitoefenen en optreden tegenover haar eigen schepen in de EEZ van andere lidstaten.

Ten aanzien van buitenlandse schepen is een andere constructie van rechtsmacht noodzakelijk. In de Nederlandse wet is namelijk geen bepaling te vinden waaraan de Nederlandse overheid de bevoegdheid ontleent rechtsmacht uit te oefenen over buitenlandse schepen in de EEZ van andere lidstaten. Ook de uitbreiding van de rechtsmacht in de Visserijwet in 2001 heeft geen betrekking gehad op deze wateren.⁶⁴ De communautaire regelgever kent echter in de Inspectieverordening en in de Basisverordening een controlebevoegdheid toe ten aanzien van buitenlandse schepen in de EEZ van andere lidstaten, mits daartoe ook toestemming wordt verleend door de kustlidstaat. Gelet op de

⁵⁹ Artikel 87 zeerechtverdrag.

⁶⁰ Vergelijk artikel 58 en artikel 87 zeerechtverdrag.

⁶¹ Churchill, Lowe, 1999, p. 170, zie ook: Oda, 1989, p. 105.

⁶² Dit kan ook worden opgemaakt uit Clingan, 1982, p. 97 en Dupuy, Vignes, 1991, p. 297.

⁶³ Hierbij moet worden aangetekend dat het gaat om de wateren buiten de 12 mijlszone.

⁶⁴ Stb 2001, 536. Naar aanleiding van de Overeenkomst inzake grensoverschrijdende visbestanden is artikel 58 Visserijwet opnieuw gewijzigd en is de werking van de Visserijwet uitgebreid tot buitenlandse schepen in gereguleerde gebieden op volle zee. Dit zijn gebieden die onder de werking vallen van Regionale Visserijorganisaties, zoals bijvoorbeeld de NAFO.

bevoegdheid van de EU hiertoe, kan worden beargumenteerd dat deze verordeningen de rechtsmacht creëren om buitenlandse schepen in de EEZ van andere lidstaten te controleren. Het is daarom voor Nederland niet noodzakelijk om voor deze situatie rechtsmacht te creëren. De toestemming van de andere lidstaat rechtvaardigt vervolgens de inbreuk op de soevereine rechten van de betreffende lidstaat.

Wat moet worden ingezien is dat noch het Europese recht, noch internationaal recht een basis biedt waarop strafrechtelijke bevoegdheden rechtmatig kunnen worden uitgeoefend in de EEZ van andere lidstaten. In het geval van buitenlandse schepen is hiertoe ook geen rechtsmacht aanwezig, de verordening spreekt immers alleen van controlebevoegdheden.

3.3. Conclusie

Sinds 1977 oefent Nederland rechtsmacht uit over visserij-overtredingen begaan door zowel Nederlandse als buitenlandse vissersvaartuigen in haar EEZ. Tevens heeft Nederland rechtsmacht gecreëerd ten aanzien van al haar eigen schepen, ongeacht waar deze zich bevinden.

Alle kuststaten hebben soevereine rechten ten behoeve van hun natuurlijke hulpbronnen. Vreemde staten mogen om deze reden in beginsel niet handhavend optreden ten aanzien van visserij-overtredingen in de EEZ van een andere staat. Ondanks het bestaan van rechtsmacht ten aanzien van schepen varende onder de Nederlandse vlag, kan daarom pas in de EEZ van andere lidstaten worden opgetreden op het moment dat hiervoor een rechtsgrond bestaat. De communautaire wetgever voorziet in deze rechtsgrond voor wat betreft de controle op eigen schepen.

De afwezigheid van rechtsmacht in de Nederlandse wet ten aanzien van buitenlandse schepen in de EEZ van andere lidstaten levert geen problemen op omdat de communautaire wetgever hierin voorziet. Zij creëert de mogelijkheid om controlebevoegdheden uit te oefenen tegen buitenlandse schepen. De voorwaarde van toestemming van de kustlidstaat rechtvaardigt de inbreuk op hun soevereine rechten.

Er bestaat geen rechtsmacht om opsporingsbevoegdheden tegen buitenlandse schepen aan te wenden in de EEZ van andere lidstaten.

Hoofdstuk 4 Bevoegdheden Nederlandse visserij-inspecteurs

Nederland dient zorg te dragen voor een doeltreffende handhaving van het gemeenschappelijk visserijbeleid. Zoals eerder gezegd, dient zij niet alleen handhavend op te treden op eigen territorium en in haar EEZ, maar ook daarbuiten ten aanzien van vissersvaartuigen die onder de Nederlandse vlag varen. Dit is alleen mogelijk wanneer Nederlandse inspecteurs over de benodigde bevoegdheden beschikken om in deze gevallen handhavend op te treden. Het is daarom van belang te onderzoeken welke bevoegdheden de Nederlandse visserij-inspecteurs in Nederland en daarbuiten ter beschikking staan. Voor de bespreking van de bevoegdheden van de communautaire inspecteur in hoofdstuk 6 is het ook noodzakelijk te weten welke bevoegdheden de nationale inspecteur toekomt. De communautaire inspecteur wordt namelijk geacht over dezelfde bevoegdheden te beschikken als de nationale visserij-inspecteur van de kustlidstaat alwaar hij zijn taken uitoefent.

De volgende paragrafen geven een overzicht van de bevoegdheden van de Nederlandse visserij-inspecteur. In paragraaf 1 wordt onderzocht welke bevoegdheden hen toekomen op Nederlands territorium en welke kwesties zich hierbij voordoen. In paragraaf 2 wordt vervolgens uiteengezet in hoeverre de Nederlandse visserij-inspecteurs deze bevoegdheden in de Nederlandse EEZ, respectievelijk in de EEZ van overige lidstaten mogen uitoefenen (paragraaf 2). Waar nodig wordt een onderscheid gemaakt tussen toezichts- en opsporingsbevoegdheden.

4.1. Op Nederlands grondgebied

4.1.1. Wettelijke basis

De verantwoordelijkheid voor het toezicht op de naleving van de visserijwetgeving ligt in Nederland bij het Ministerie van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De Minister heeft de ambtenaren van de Algemene Inspectiedienst (hierna: AID ambtenaren of Nederlandse visserij-inspecteurs) aangewezen om deze taak uit te voeren. Op basis van artikel

54a Visserijwet zijn deze ambtenaren aangewezen als toezichthouders.⁶⁵ Ingevolge artikel 142 Wetboek van Strafvordering (Sv) en artikel 17 lid 1 onder 2 Wet op de economische delicten (Wed) zijn de AID ambtenaren tevens aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar.⁶⁶ Hiermee beschikken zij over een breed scala aan controle-, inspectie-, onderzoeks- en opsporingsbevoegdheden.

4.1.2. Toezicht

Met de invoering van de derde tranche Algemene wet bestuursrecht heeft de regering ervoor gekozen een algemeen kader voor de toezichtsbevoegdheden in afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) neer te leggen. Elke toezichthouder, een persoon die wordt belast met het toezicht op de naleving van het gestelde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift, komen de bevoegdheden uit afdeling 5.2 toe.⁶⁷ Dit heeft ertoe geleid dat in bijzondere wetten geen aparte aanwijzing van handhavingsbevoegdheden nodig is.⁶⁸ De bijzondere wetgever hoeft alleen de toezichthouders aan te wijzen en indien de bijzondere wetgever het nodig acht, kunnen de Awb bevoegdheden worden beperkt.⁶⁹ Ook kunnen de bevoegdheden worden uitgebreid en kan de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen in de bijzondere wet worden toegewezen.⁷⁰ AID ambtenaren zijn ingevolge de Visserijwet aangewezen als toezichthouder en hen komen derhalve de bevoegdheden uit afdeling 5.2 Awb toe.

De toezichthouder heeft de bevoegdheid elke plaats binnen te treden, indien nodig met behulp van de sterke arm.⁷¹ Woningen mogen echter alleen met toestemming van de bewoner worden betreden. Hij kan allerlei soorten inlichtingen vorderen, alsmede de inzage in zakelijke bescheiden. Zo zal de kapitein bijvoorbeeld de nodige vergunningen moeten kunnen overhandigen en tevens logboekgegevens waarin de vangsten worden bijgehouden.

Toezichthouders hebben de bevoegdheid tot onderzoek, opname en bemonstering en zij mogen daartoe verpakkingen openen.⁷² Onderzoek houdt echter niet het ‘doorzoeken’ van

⁶⁵ Besluit aanwijzing toezichthouders Visserijwet.

⁶⁶ Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar AID 2005.

⁶⁷ Artikel 5:11 Awb.

⁶⁸ Jansen, 1999, p. 13-15.

⁶⁹ Artikel 5:14 Awb.

⁷⁰ Ingevolge artikel 5:22 Awb bestaat slechts de bevoegdheid bestuursdwang toe te passen wanneer deze bij of krachtens wet is toegekend.

⁷¹ Art. 5:15 Awb. Woonruimtes mogen echter alleen met toestemming worden betreden.

⁷² Art. 5:18 Awb.

plaatsen in.⁷³ De toezichthouder mag niet willekeurig alle soorten bergplaatsen openen. Indien het betrokken toezicht specifiek betrekking heeft op kast en inventaris, kan dit wel voorwerp zijn van onderzoek.⁷⁴ Deze bevoegdheid moet echter restrictief worden geïnterpreteerd, anders zou deze kunnen worden gebruikt om doorzoekingsbevoegdheden voor de toezichthouder te creëren.⁷⁵

Alhoewel de bevoegdheid tot het betreden van plaatsen, ook het betreden van vervoermiddelen omvat,⁷⁶ heeft de wetgever het nodig geacht de bevoegdheid tot het onderzoeken van een vervoermiddel apart weer te geven.⁷⁷ De toezichthouder kan de lading van vervoermiddelen onderzoeken en tevens de hulpmiddelen die met de aard van de lading verband houden.⁷⁸ Bovendien kan hij vorderen dat een vaartuig wordt stilgehouden en zelfs naar een door de toezichthouder aangewezen plek wordt overgebracht.⁷⁹

De bijzondere wet, in ons geval de Visserijwet, maakt geen gebruik van de mogelijkheid om de toezichtsbevoegdheden te beperken. Wel voorziet de Visserijwet in een uitbreiding, namelijk de bevoegdheid elke plaats te betreden, voor zover redelijkerwijs noodzakelijk voor de uitoefening van hun taak. Dit betekent dat de Nederlandse visserij-inspecteurs zonder toestemming van de bewoner woningen kunnen betreden. In hoofdstuk 6 zal worden besproken in hoeverre deze bevoegdheid van belang is ten aanzien van de inspectie op vissersvaartuigen.

De Visserijwet is verder uitgebreid met de mogelijkheid bestuursdwang op te leggen.⁸⁰ Deze bevoegdheid brengt tevens de mogelijkheid mee een last onder dwangsom op te leggen. Beide bevoegdheden zijn beleidsmatig nog niet uitgewerkt en mandatering heeft daarom nog niet

⁷³ De regering acht het onwenselijk een doorzoekingsbevoegdheid in de Awb op te nemen, 'dit is een dermate ingrijpende bevoegdheid, dat deze niet als een algemene bevoegdheid in de Awb kan worden geregeld.' TK 1994/95, 23 700, nr. 5, p. 63.

⁷⁴ TK 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 143. Zo is het mogelijk dat een kast waarin zich keukengerei bevindt, wordt opengemaakt wanneer het gaat om toezicht op basis van de Warenwetgeving. Volgens Jansen kan deze verkapte doorzoekingsbevoegdheid tot misbruik leiden. Hij meent dat elke bevoegdheid om te doorzoeken uitdrukkelijk moet worden toegekend, Jansen, 1999, p. 23-24.

⁷⁵ Jansen, 1999, p. 30.

⁷⁶ Het begrip vervoermiddel omvat tevens (lucht)vaartuigen, TK 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 146.

⁷⁷ TK 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 145.

⁷⁸ Jansen, 1999, p. 33. In het geval van vissersvaartuigen zou je bijvoorbeeld kunnen denken aan netten, korren, etc.

⁷⁹ Artikel 5:19 lid 4 Awb.

⁸⁰ Artikel 54b Visserijwet.

plaatsgevonden.⁸¹ Op dit moment kunnen de AID ambtenaren deze bevoegdheden derhalve nog niet toepassen.

De Visserijwet bevat voorts een aanvulling van controlebevoegdheden.⁸² Hoewel deze bevoegdheden aan de AID ambtenaar in de hoedanigheid van opsporingsambtenaar worden toebedeeld, is voor de uitoefening van deze bevoegdheden een redelijk vermoeden van een gepleegd strafbaar feit niet noodzakelijk. De wetgever spreekt in de totstandkomingsgeschiedenis van het ontbreken van een expliciet onderscheid tussen de toezichts- en opsporingsbevoegdheden in de Visserijwet.⁸³ Bovendien spreekt zij over toezicht op de naleving van wettelijke bepalingen.⁸⁴ Tevens wordt bij de wijziging van de Visserijwet, bij de totstandkoming van de Algemene wet op het binnentreden (Awbi), aangehaald dat sommige bepalingen geen expliciet onderscheid maken tussen het binnentreden ter opsporing van een strafbaar feit dan wel ter uitoefening van een toezichtstaak.⁸⁵ Deze controlebevoegdheden kunnen derhalve worden uitgeoefend in het stadium voorafgaand aan de opsporing. Het gaat om de bevoegdheid vaartuigen te betreden, vistuigen te lichten, gesloten viskaren te openen en overige noodzakelijke medewerking te vorderen.⁸⁶

Dubbelop?

Dat de Visserijwet voorziet in bevoegdheden die gedeeltelijk in de Awb zijn opgenomen is opmerkelijk gezien de bedoeling van de wetgever om bij de invoering van de derde tranche Awb in hoofdstuk 5 Awb een algemeen kader voor alle toezichtsbevoegdheden te creëren. Dit betekent dat alle bevoegdheidstoedelingen in de bijzondere wet plaats maken voor de algemene regeling in de Awb, voor zover het niet om verdergaande bevoegdheden gaat. De bevoegdheden in de Visserijwet overlappen grotendeels met die uit de Awb en behoeven daarom in wezen geen regeling in de Visserijwet.

Bij de invoering van artikel 54a Visserijwet wordt gesproken over de deregulering van de toezichtsbevoegdheden die op dat moment nog onsamenhangend en verspreid vevat waren in

⁸¹ Aldus L. de Wit, juridisch medewerker Ministerie van LNV, Directie Visserij Juridische zaken, d.d. 11 maart 2008.

⁸² Artikel 55, 60 en 61 Visserijwet.

⁸³ TK 1991/92, 22 539, nr. 3, p. 32.

⁸⁴ TK 1967/68, 9507, nr. 3.

⁸⁵ TK 1992/93, 22 539, nr. 7, p. 1.

⁸⁶ Ondanks de overeenkomsten tussen de bevoegdheden uit Awb en de Visserijwet, worden door de meeste inspecteurs nog steeds de bevoegdheden uit de Visserijwet gebruikt. De omschakeling naar de Awb bevoegdheden betekent dat heen en weer moet worden geschakeld tussen toezichthouder en opsporingsambtenaar, iets waar vele visserij-inspecteurs nog niet aan willen geloven. Uit een gesprek met H. Vervoort, controle-adviseur AID d.d. 23 juni 2008, blijkt dat wel aan deze omschakeling wordt gewerkt.

de uitvoeringsregelingen van de Visserijwet.⁸⁷ Waarom vervolgens de bevoegdheden in de Visserijwet zijn behouden is mij niet duidelijk. Nu in de praktijk de toezichthouder en de opsporingsambtenaar in de zin van de Visserijwet in dezelfde persoon zijn verenigd (namelijk de AID ambtenaren), lijkt er geen behoefte te bestaan aan de expliciete toekenning van controlebevoegdheden aan de opsporingsambtenaar. Bovendien voegt de Visserijwet geen bevoegdheden toe aan de opsporingsbevoegdheden uit de Wed. Een reden om deze bevoegdheden in de Visserijwet te behouden, lijkt daarom niet aanwezig. Bovendien bestaat een klemmende reden tot aanpassing: het verschil in strafmaat. Terwijl het niet meewerken aan een vordering op basis van de Awb en de Wed een misdrijf oplevert, wordt deze gedraging op basis van de Visserijwet gekwalificeerd als een overtreding.⁸⁸ De Awb is van recentere datum dan de Visserijwet, maar de conflictregel *lex specialis* gaat boven de posterioriteitsregel, waardoor bij gelijke toepasselijkheid de Visserijwet voorrang heeft. Zolang de Visserijwet niet wordt aangepast, zal daarom telkens sprake zijn van een overtreding. Dit kan gevolgen hebben op internationaal niveau. Zo beschikt Nederland slechts over rechtsmacht ten aanzien van Nederlanders die een strafbaar feit in het buitenland plegen wanneer dit kan worden gekwalificeerd als een misdrijf.⁸⁹ Aan boord van een Nederlands schip maakt het onderscheid geen verschil, daar voorziet artikel 3 Sr immers in. Zodra Nederlanders zich echter aan boord van een ander vaartuig onttrekken aan een vordering, kan door Nederland momenteel niet worden vervolgd.⁹⁰ Het is daarom aan te bevelen de sanctionering van deze gedraging in alle wetten gelijk te trekken.

Normering van het toezicht

Bij de uitoefening van zijn bevoegdheden dient de toezichthouder te handelen overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ten aanzien van de toezichthouders geldt een specifieke norm, artikel 5:13 Awb: *‘Een toezichthouder maakt van zijn bevoegdheden slechts gebruik voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van zijn taak nodig is.’* Hierin ligt het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel besloten: inzet van de bevoegdheden

⁸⁷ TK 2004/05, 30 211, nr. 3, p. 8.

⁸⁸ Vergelijk artikel 23 lid 4 jo artikel 26 jo artikel 1 sub 5 jo artikel 2 lid 5 WED, artikel 61 lid 3 en 4 Visserijwet en artikel 5:20 Awb jo 184 Sr.

⁸⁹ Artikel 5 lid 1 aanhef en onder 1 Sr.

⁹⁰ Tenzij de ambtenaar medewerking vordert uit hoofde van opsporingsambtenaar. In dat geval is de Wed van toepassing en is wel sprake van een misdrijf ingevolge artikel 26 jo artikel 1 sub 5 jo artikel 2 lid 5 Wed.

vindt uitsluitend plaats wanneer dat daadwerkelijk nodig is en alleen op de minst belastende wijze.⁹¹

De (geschreven of ongeschreven) beginselen die de werkzaamheden van de Nederlandse visserij-inspecteur voorts normeren zijn het gelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel, het verbod van détournement de pouvoir, het zorgvuldigheidsbeginsel en enkele normen uit hoofdstuk 2 en 3 van de Awb, zoals de geheimhoudingsplicht en het handelen zonder vooringenomenheid. Handelen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan uiteindelijk leiden tot een ondeugdelijk (sanctie)besluit, uitsluiting van onrechtmatig verkregen bewijs of aansprakelijkheid van het bestuursorgaan waartoe de toezichthouder behoort, in dit geval de Minister van LNV.

4.1.3. Opsporing

Op het moment dat het vermoeden van een strafbaar feit rijst, slaat het toezicht op de naleving van de wet om in de opsporing. De toezichthouders pet wordt verwisseld met die van de opsporingsambtenaar.⁹² Nu de AID ambtenaren tevens buitengewoon opsporingsambtenaren zijn, komen hen in deze fase verdergaande bevoegdheden toe, terwijl zij de toezichtsbevoegdheden niet meer kunnen toepassen.⁹³ In het belang van de opsporing, oftewel zodra aanwijzingen van een overtreding aanwezig zijn van de in de artikelen 1 en 1a van de Wed opgenomen wettelijke bepalingen, kunnen de bevoegdheden uit de Wed worden uitgeoefend. Deze bevoegdheden zijn terug te vinden in titel III van de Wed. Zo kan onder meer materiaal waarmee overtredingen worden begaan, in beslag worden genomen (ook buiten heterdaad). Voorts kunnen AID ambtenaren administraties controleren, monsters nemen, alle plaatsen betreden en mogen zij een vordering tot stilhouden geven.⁹⁴

Hoofdstuk VI van de Visserijwet verschaft de opsporingsambtenaar meer specifiek omschreven bevoegdheden, welke hen echter ook ingevolge de Wed toekomen. In de praktijk wordt bij het onderzoek met betrekking tot de zeevisserij geen beroep gedaan op

⁹¹ Blomberg, 2000, p. 73.

⁹² Dit is volgens vaste jurisprudentie. Zie bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam, 29 juni 2007, LJN BA9602, overweging 3.1.

⁹³ Artikel 1:6 aanhef en sub a Awb. Het proces van toezicht houden kan evenwel doorlopen nadat een strafbaar feit ontdekt is. Toezichtsbevoegdheden kunnen worden uitgeoefend zolang de inspecteur zich als toezichthouder identificeert.

⁹⁴ De voorwaarden voor het geven van deze vordering zijn te vinden in Beschikking herkenning en stoptekens visserij-inspectie ter zee.

bevoegdheden uit de Visserijwet, omdat de bevoegdheden die de Wed aan visserij-inspecteurs biedt, praktischer en gemakkelijker toepasbaar zijn.⁹⁵

4.2. Toezicht en opsporing buiten Nederlands territorium

Bij de bespreking van de rechtsmacht in het vorige hoofdstuk is gebleken dat er rechtsgronden bestaan op basis waarvan Nederland buiten eigen territorium zowel tegen Nederlandse schepen als tegen buitenlandse schepen handhavend kan optreden. Omdat nationale controlebevoegdheden in beginsel territoriaal begrensd zijn, zullen bevoegdheden moeten worden toegekend zodat Nederlandse visserij-inspecteurs buiten de territoriale wateren kunnen optreden.⁹⁶ Hieronder wordt uiteengezet in hoeverre de Nederlandse visserij-inspecteurs hun bevoegdheden in de Nederlandse EEZ en in de EEZ van de overige lidstaten kan toepassen.

4.2.1. Nederlandse EEZ

Toezicht & opsporing

Een uitdrukkelijke toewijzing voor de uitoefening van toezichtsbevoegdheden in de visserijzone is niet in de Nederlandse wet te vinden. Dit is klaarblijkelijk niet nodig om deze bevoegdheden buiten Nederlands territorium, binnen de visserijzone, te kunnen uitoefenen. Ook in andere wetten, welke juist bedoeld zijn om zich te laten gelden in de visserijzone, zijn geen bepalingen te vinden waaruit blijkt dat toezichthouders specifiek bevoegd worden geacht in de visserijzone toezicht te houden.⁹⁷ Gezien de formulering van artikel 5:11 Awb is dit mijns inziens ook niet noodzakelijk. De toezichthouder wordt belast met het toezicht op de naleving van het gestelde bij of krachtens een wettelijk voorschrift. De wettelijke regeling bepaalt de grenzen van zijn toepasselijkheid en afhankelijk daarvan reikt de toezichtsbevoegdheid.⁹⁸ De Visserijwet opent de mogelijkheid regels te stellen ten aanzien van de visserijzone. De AID

⁹⁵ Werkdocument van de Commissie, visserijcontrole in de lidstaten, Nederland, p. 4.

⁹⁶ Sjöcrona 2002, p. 82, HR 24 januari 1984, NJ1984, 538 (Magda Maria).

⁹⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 2 van de Arbeidsomstandighedenwet of artikel 2 van de Wet op de buitenlandse schepen. In beide wetten wordt niet expliciet bepaald dat de toezichthouder bevoegd is buiten de territoriale wateren toezicht te houden, terwijl beide wetten wel van toepassing zijn buiten deze wateren.

⁹⁸ Widdershoven e.a., 2007, p. 122.

ambtenaar in de hoedanigheid van toezichthouder zal daarom ook in deze zone bevoegd zijn toezicht te houden op de naleving van de regels die gelden voor de visserijzone.

Terwijl de toezichtsbevoegdheid in de Nederlandse visserijzone impliciet voortvloeit uit de Visserijwet en opvolgende regelgeving, zijn de opsporingsbevoegdheden buiten Nederlands grondgebied wel uitdrukkelijk toegekend. Artikel 3 lid 5 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar AID 2005 bepaalt dat de opsporingsbevoegdheid geldt voor de visserijzone. De AID ambtenaren komen derhalve naast toezichtsbevoegdheden ook opsporingsbevoegdheden toe in de Nederlandse visserijzone. Nu bepalingen ontbreken waarin de bevoegdheden worden beperkt, komen hen in de visserijzone dezelfde bevoegdheden toe als op Nederlands territorium.

4.2.2. EEZ overige lidstaten

Toezicht

Ingevolge communautaire regelgeving mag Nederland in de EEZ van andere lidstaten toezicht houden op eigen schepen en voorts na toestemming van de kustlidstaat op buitenlandse schepen. Bepalingen waarin toezichthoudende bevoegdheden worden toegekend om schepen in de EEZ van andere lidstaten te controleren ontbreken in de Nederlandse wet.

Ten aanzien van Nederlandse schepen geldt artikel 3 Sr, waarin is bepaald dat het Nederlandse strafrecht op een ieder buiten Nederland aan boord van een Nederlands schip toepasselijk is. Op basis van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar AID 2005 beschikt de Nederlandse visserij-inspecteur over opsporingsbevoegdheden aan boord van Nederlandse schepen. Aangezien het meerdere over het algemeen ook het mindere inhoudt, moet de AID ambtenaar naast het uitvoeren van opsporingsactiviteiten ook bevoegd worden geacht toezichthoudend te kunnen optreden tegen Nederlandse schepen in de wateren van andere lidstaten.

Voor wat betreft buitenlandse schepen kan het volgende worden gezegd. Het toezicht in de EEZ van andere lidstaten betreft het toezicht op het gemeenschappelijk visserijbeleid en/of wetgeving van de betreffende kustlidstaat. Nederlandse visserijwetgeving strekt zich immers

niet uit over buitenlandse schepen in de EEZ van andere lidstaten.⁹⁹ Alhoewel de regels van het GVB kunnen worden beschouwd als Nederlandse wettelijk voorschriften en daarmee onder de werking van artikel 5:11 Awb vallen, kan hiermee niet de bevoegdheid van de Nederlandse visserij-inspecteur over deze situatie uitstrekken. De Nederlandse visserij-inspecteur is namelijk aangewezen om toezicht te houden op het bepaalde bij of krachtens de Visserijwet en het toepassingsbereik van deze wet strekt zich niet uit over buitenlandse schepen in de wateren van andere lidstaten. Het toezicht kan om deze reden niet verder gaan dan Nederlandse schepen in de wateren onder jurisdictie van andere lidstaten. Ondanks de mogelijkheid die de communautaire wetgever de lidstaten biedt om inspecties van buitenlandse schepen uit te voeren, kent de Nederlandse wet nog niet de benodigde toezichtsbevoegdheden toe in deze.

Opsporing

In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat Nederland rechtsmacht heeft gecreëerd ten aanzien van Nederlandse schepen. In het besluit waarbij de AID ambtenaar als bijzonder opsporingsambtenaar wordt aangewezen, wordt bepaald voor welke gebieden zijn opsporingsbevoegdheid geldt.¹⁰⁰ In vergelijking met de bevoegdheden van de toezichthouder worden hier de grenzen van de opsporingsbevoegdheden opnieuw uitdrukkelijk neergelegd. Bevoegdheden zijn onder meer toegekend ter opsporing van bepaalde gedragingen aan boord van Nederlandse vaartuigen. Overeenkomstig de gecreëerde rechtsmacht hebben de AID ambtenaren telkens opsporingsbevoegdheden ten aanzien van Nederlandse schepen, ongeacht waar deze zich bevinden. Deze ‘onbegrensde’ opsporingsbevoegdheid ten aanzien van Nederlandse schepen wordt overigens wel genormeerd door regels van internationaal recht.

‘Zonder rechtsmacht geen strafvordering’. Deze *conditio sine qua non* is ten aanzien van buitenlandse schepen toepasselijk. Nu de Nederlandse strafwet, noch de Visserijwet, noch de communautaire regelgeving rechtsmacht creëren ten aanzien van buitenlandse schepen in de EEZ van andere staten, kan niet handhavend worden opgetreden. De AID ambtenaren zijn in beginsel niet gemachtigd opsporingsactiviteiten te verrichten aan boord van buitenlandse schepen in de EEZ van andere lidstaten.

⁹⁹ In hoofdstuk 3 is gebleken dat Nederland geen rechtsmacht gecreëerd heeft voor deze situatie.

¹⁰⁰ Artikel 3 lid 5 sub c onder 2 Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar AID 2005.

4.3. Conclusie

De Nederlandse visserij-inspecteur beschikt over een uitgebreid scala aan toezichts- en opsporingsbevoegdheden. Niet alleen de Awb en de Wed, maar ook de Visserijwet voorzien in verschillende bevoegdheden om de visserij-regelgeving te handhaven. Deze bevoegdheden kan de Nederlandse visserij-inspecteur zonder meer toepassen in de Nederlandse visserijzone, dat wil zeggen ten aanzien van alle vissersvaartuigen. Buiten de visserijzone heeft de visserij-inspecteur in de hoedanigheid van opsporingsambtenaar een aantal controlemaatregelen ter beschikking staan en tevens opsporingsbevoegdheden voor wat betreft Nederlandse schepen in de wateren onder jurisdictie van andere lidstaten. Ten aanzien van buitenlandse schepen in wateren van de overige lidstaten heeft de Nederlandse wetgever nog geen controle- en opsporingsbevoegdheden gecreëerd. De toepasselijke (communautaire) regelgeving biedt onvoldoende basis voor de uitoefening van dergelijke bevoegdheden.

Hoofdstuk 5 Communautaire inspecteurs

5.1. De communautaire regeling

Het communautair handhavingssysteem is in 2002 in het leven geroepen om de visserijcontroles van de verschillende lidstaten nader te harmoniseren. De communautaire inspecteur speelt een grote rol in de harmonisatie, omdat deze groep inspecteurs bevoegd is in alle communautaire wateren en op alle communautaire vissersvaartuigen inspecties uit te voeren. Nadat in de Basisverordening de figuur van de communautaire inspecteur geïntroduceerd was, is in de Inspectieverordening nader bepaald welke regels voor deze groep inspecteurs gelden. Op grond van deze laatste verordening moeten de lidstaten nationale inspecteurs aanwijzen als communautaire inspecteurs. Ook moeten zij inspectievaartuigen en inspectievliegtuigen aanwijzen. Naar aanleiding van deze aanmeldingen heeft de Commissie een lijst van materieel en inspecteurs opgesteld.¹⁰¹

De taak van de communautaire inspecteur is in de Inspectieverordening als volgt omschreven: *‘(...) de communautaire inspecteurs [verrichten] inspecties op grond van hoofdstuk V van Verordening (EG) nr. 2371-2002 in communautaire wateren en op communautaire vissersvaartuigen.’* Van controle aan land is geen sprake en op zee reiken hun bevoegdheden tot het controleren buiten de territoriale wateren. Communautaire inspecteurs kunnen onder meer worden aangewezen in het kader van specifieke controleprogramma's en internationale controleprogramma's.

Het doel van de inzet van communautaire inspecteurs is, zoals in hoofdstuk 2 is gebleken, om een meer uniform en gecoördineerd controlebeleid te realiseren. In de volgende paragrafen wordt onderzocht op welke punten de huidige regeling van de communautaire inspecteur nadere uitleg en uitwerking behoeft. Hierbij staat de vraag centraal op welke punten het aan uniformiteit ontbreekt. De aspecten die aan bod komen zijn de aanstelling van de communautaire inspecteur (paragraaf 5.2), de bevoegdheidstoedeling (paragraaf 5.3), de verslaglegging (paragraaf 5.4) en de coördinatieregels (paragraaf 5.5). Het hoofdstuk sluit af met een conclusie.

¹⁰¹ Besluit 2007/166/EG .

5.2. Aanwijzing

Voor de uitvoering van gezamenlijke acties wordt geput uit de middelen en personen die door de lidstaten bij de Commissie zijn aangemeld.¹⁰² In deze paragraaf wordt achtereenvolgens behandeld of sprake is van een evenredige verdeling van aangewezen personen en middelen per lidstaat (paragraaf 5.2.1.) en of de vereisten voor aanmelding van inspecteurs voldoende zijn om inspecteurs in te zetten die elkaar evenaren qua competentie (paragraaf 5.2.2.).

5.2.1. Evenredige aanmelding

Samenwerking tussen de lidstaten vindt onder meer plaats bij de uitvoering van een specifiek controleprogramma. De uitvoering van een specifiek controleprogramma geschiedt vervolgens middels een JDP.¹⁰³ Afhankelijk van het belang dat iedere deelnemende lidstaat aan het JDP in de betreffende visserijtak heeft, worden de controle- en inspectiemiddelen gebundeld.¹⁰⁴ Zo wordt onder meer gekeken naar toegewezen quotum, aangelande vis en de uitgestrektheid van de wateren vallend onder het JDP. Uit de door de Commissie opgestelde lijst van aanmeldingen, blijkt dat per lidstaat grote verschillen bestaan in aangemelde inspectiemiddelen en personen. Door België zijn bijvoorbeeld vier inspecteurs aangemeld, terwijl Engeland 126 inspecteurs heeft aangemeld. Omdat nergens wordt genoemd hoeveel middelen en personen elke lidstaat moeten aanmelden, is niet duidelijk of de aanmeldingen overeenkomen met de belangen die de verschillende lidstaten bij de visserij hebben en of zij kunnen voldoen aan hun verplichting deze middelen in te zetten. Een vergelijking tussen de aanmeldingen doet vermoeden dat dit niet het geval is.¹⁰⁵

Op het moment dat een lidstaat niet kan voldoen aan inzet naar belang, zal een andere lidstaat bereid moeten worden gevonden om bijvoorbeeld tegen betaling meer middelen in te zetten dan zijn eigenlijke belang in de betreffende visserijtak omvat.¹⁰⁶ Het CBVC speelt een coördinerende rol in de verdeling en inzet van de verschillende middelen. Het JDP -opgesteld door de uitvoerend directeur van het CBVC- ter uitvoering van het kabeljauw

¹⁰²Besluit 2007/166/EG.

¹⁰³ Artikel 9 Vo. 768/2005/EG. Een JDP is een operationele regeling voor de inzet van controle- en inspectiemiddelen, waarmee uitvoering wordt gegeven aan de specifieke controle- en inspectieprogramma's. Zie artikel 34 quater Vo. 2847/1993/EEG.

¹⁰⁴ Artikel 12 Vo. 768/2005/EG.

¹⁰⁵ Zie de bijlage bij dit document.

¹⁰⁶ Artikel 12 lid 3 Vo. 768/2005/EG bepaalt dat bij onvoldoende middelen om het JDP te kunnen uitvoeren, de uitvoerend directeur van het CBVC de lidstaten en de Commissie hiervan op de hoogte stelt.

controleprogramma (hierna: (draft) JDP) bepaalt dat bij toewijzing van minder middelen dan toegezegd, alternatieve middelen ter beschikking moeten worden gesteld.¹⁰⁷ Het (draft) JDP biedt echter geen enkele grond om deze bepaling af te dwingen, aangezien het CBVC enkel competenties heeft om regels op te stellen ter coördinatie van de verschillende acties. Een dergelijke krachtige maatregel had daarom beter direct in de Inspectieverordening kunnen worden opgenomen.

5.2.2. *Gelijke competenties*

De Inspectieverordening bepaalt onder welke voorwaarden aanwijzing als communautaire inspecteur plaatsvindt. Lidstaten dienen ervoor te zorgen dat de aangewezen inspecteurs onder meer visserij-inspecteur in eigen land zijn, ervaring hebben op het gebied van visserijcontrole- en inspectie, grondige kennis hebben van de communautaire visserijwetgeving, grondige kennis hebben van één van de officiële talen van de Gemeenschap en voldoende kennis hebben van een tweede officiële taal.¹⁰⁸

Uit de meest recente lijst van communautaire inspecteurs kan worden opgemaakt dat meerdere landen al hun nationale inspecteurs als communautaire inspecteur hebben aangemeld, zo ook door Nederland. In totaal zijn op dit moment ongeveer 850 inspecteurs bevoegd om als communautaire inspecteur dienst te doen. De vraag rijst hoe gegarandeerd kan worden dat allen voldoende competent zijn. Wordt überhaupt geëvalueerd of de aangewezen nationale visserij-inspecteurs aan de voorwaarden voldoen en door wie wordt bepaald of hun kennis grondig genoeg is? Gelet op de hoeveelheid inspecteurs lijkt een beoordeling door het CBVC van alle inspecteurs een ondoenlijke taak.¹⁰⁹ Een meer haalbare optie is bijvoorbeeld het opstellen van een algemeen kader waarmee de lidstaten rekening moeten houden bij de aanwijzing. Termen als ‘*grondige kennis*’ en ‘*voldoende kennis*’ zullen in een dergelijk document verder moeten worden uitgewerkt. In de ene lidstaat kan immers heel anders worden gedacht over de betekenis van een ‘*grondige kennis*’ van de

¹⁰⁷ Artikel 12 lid 2 Vo. 768/2005/EG. Dit betreft de toegezegde middelen voor het JDP zelf. Het JDP ter uitvoering van het kabeljauw controleprogramma is net als alle andere JDP's vertrouwelijk en is niet gepubliceerd. Het concept JDP is mij bij uitzondering ter beschikking gesteld. Om deze reden wordt hierna verwezen naar dit concept JDP als: (draft) JDP.

¹⁰⁸ Artikel 5 lid 2 Vo. 1042/2006/EG. Van de 27 gebruikte talen in de EU, zijn 23 talen aangewezen als officiële taal. Zie de website van de EU: <<http://europa.eu/languages/nl/home>>.

¹⁰⁹ Het is in de toekomst overigens wel de bedoeling dat het CBVC cursussen gaat aanbieden voor de communautaire inspecteurs.

visserijwetgeving en ‘voldoende kennis’ van een tweede taal. Verschillende interpretaties leiden tot communautaire inspecteurs wier competenties per lidstaat verschillen. Hierdoor kan de taakuitoefening door communautaire inspecteurs tot grote verschillen leiden, ondanks de beoogde harmonisering.

Op Europees niveau lijkt men enigszins aan het gebrek aan kennis van de communautaire wetgeving tegemoet te komen, nu het voornemen bestaat per specifiek controlegebied een instructie bijeenkomst voor de operationele inspecteurs te organiseren. Zo heeft onlangs in Kopenhagen een instructieprogramma plaats gevonden voor de controle op de visserij in de Baltische zee. De potentiële communautaire inspecteurs werden tijdens deze bijeenkomst onder andere voorgelicht over de toepasselijke regelgeving.¹¹⁰

5.3. Bevoegdheden

De Inspectieverordening spreekt over 2 typen bevoegdheden, de controlebevoegdheid en de informatiebevoegdheid. De informatiebevoegdheid houdt in dat de communautaire inspecteur toegang heeft tot informatie van de kustlidstaat die betrekking heeft op de uitvoering van zijn taak.¹¹¹ Hij kan de kustlidstaat om informatie verzoeken en deze lidstaat moet hem vervolgens dezelfde toegang verlenen als de nationale inspecteur tot deze informatie heeft.¹¹² Hierbij gelden wel beperkingen naar doel, periode en geografisch gebied waarbinnen de inspectie plaats vindt.

Om inspecties te kunnen uitvoeren in communautaire wateren legt artikel 8 Inspectieverordening de controlebevoegdheden van de communautaire inspecteur vast. Hier wordt bepaald dat de communautaire inspecteurs dezelfde bevoegdheden toekomen als de nationale visserij-inspecteurs. Gelet op het verband tussen de bevoegdheden van de nationale

¹¹⁰ Aldus G. Reijmer, d.d. 24 april 2008. Overigens worden de inspecteurs in Nederland interne cursussen aangeboden en worden zij bij nieuwe regelgeving ingelicht over de veranderingen.

¹¹¹ Artikel 11 lid 1 Vo. 1042/2006/EG. In Nederland kan bijvoorbeeld toegang worden verleend tot het intranet van het Ministerie van LNV. Op die wijze kunnen de deelnemende inspecteurs onder meer beschikken over de Nederlandse VMS gegevens.

¹¹² Een specifiek voorbeeld van een dergelijke toegang is te vinden in Vo. 1566/2007/EG. De kustlidstaat is verplicht online toegang tot zijn logboekgegevensbestand te verlenen aan een visserijpatrouillevaartuig van een andere lidstaat. Voorts wordt bepaald dat de vlaggenlidstaat ervoor dient te zorgen dat de kustlidstaat toegang heeft tot de digitale logboekgegevens van zijn vissersvaartuigen wanneer zij visserij-activiteiten in hun wateren verrichten.

en de communautaire inspecteur kunnen de bevoegdheden van laatstgenoemde variëren al naar gelang de regelgeving van de verschillende kustlidstaten. Artikel 8 refereert enkel aan de bevoegdheid alle ruimten aan boord van communautaire vissersvaartuigen te betreden. Het is hierdoor niet geheel duidelijk welke nationale bevoegdheden de communautaire inspecteurs in ieder geval toekomen. Bij de bespreking van de bevoegdheden van de communautaire inspecteur in Nederlandse wateren in het volgende hoofdstuk wordt hier verder op ingegaan.

Verder rijst de vraag hoe de communautaire inspecteurs kennis dragen van de nationale bevoegdheden. Op moment van spreken wordt deze laatste kwestie vermeden door gezamenlijke inspecties telkens onder toezicht van een nationale inspecteur van de kustlidstaat te laten plaatsvinden. De nationale inspecteur kan zodoende duidelijk maken waar de grenzen liggen en desnoods zelf de benodigde bevoegdheden uitoefenen. Wanneer de mogelijkheden die de regelgeving biedt volledig worden benut, zal echter niet bij iedere operatie een inspecteur van de kustlidstaat aan boord aanwezig zijn. Het is om deze reden van belang dat communautaire inspecteurs weten welke bevoegdheden ze waar mogen uitoefenen. Alhoewel in verschillende regelingen wordt vermeld dat artikel 8 dient te worden uitgewerkt, is dit tot op heden niet uitgevoerd. Verordening 768/2005/EG vereist bijvoorbeeld dat elk JDP bepaalt onder welke voorwaarden de inspectiemiddelen van een lidstaat zich mogen begeven in de wateren van een andere lidstaat.¹¹³ In het (draft) JDP ter uitvoering van het kabeljauw controleprogramma is dit echter niet opgenomen. Verder is in het kabeljauw controleprogramma in één van de bijlagen neergelegd dat de nationale controleprogramma's ter uitwerking van het controleprogramma, protocollen dienen te bevatten waarin de bevoegdheden worden vermeld van de inspecteurs in de EEZ van een andere lidstaat.¹¹⁴ In het Nederlandse controleprogramma ter uitwerking van het kabeljauw controleprogramma ontbreekt echter iedere toedeling.¹¹⁵ In Nederland zijn derhalve nog geen documenten voorhanden waarin over en weer bevoegdheden worden neergelegd.¹¹⁶ Of nationale documenten van andere lidstaten deze uitwerking wel bevatten is mij niet bekend.

¹¹³ Vo. 768/2005/EG. Bij deze verordening is het CBVC opgericht, is artikel 34 quater van de Controleverordening gewijzigd (betreft de controleprogramma's) en is bepaald dat de controleprogramma's middels een JDP ter uitvoering worden gebracht.

¹¹⁴ Beschikking 429/2005/EG, bijlage II onder 8. Zie ook artikel 10 sub f Vo. 768/2005/EG. Elk JDP dient onder meer weer te geven onder welke voorwaarden de controle- en inspectiemiddelen van de ene lidstaat zich in de wateren van de andere lidstaat mogen begeven. Tot op heden zijn dergelijke voorwaarden nog niet neergelegd.

¹¹⁵ Draaiboek Joint Deployment Programme Netherlands, 26 september 2007.

¹¹⁶ Aldus G. Reijmer, d.d. 19 maart 2008.

5.4. Verslaglegging

Zodra gezamenlijke inspecties worden uitgevoerd, schrijft artikel 9 Inspectieverordening voor dat dagelijks verslag dient te worden uitgebracht en dat bij de ontdekking van een overtreding een volledig inspectieverslag aan de kustlidstaat moet worden toegezonden. Dit betekent mijns inziens dat duidelijk moet zijn waar het verslag naartoe moet worden gestuurd (paragraaf 5.4.1.), in welke taal deze moet worden opgesteld (paragraaf 5.4.2.) en welke aspecten een verslag moet omvatten (paragraaf 5.4.3.).

5.4.1. Contactpunten

De communautaire inspecteurs dienen dagelijks verslag van de uitgevoerde inspecties uit te brengen aan de betreffende kustlidstaat. Tevens dienen zij op het moment dat een overtreding is ontdekt onverwijld een inspectieverslag naar de kustlidstaat te sturen, of wanneer de inspectie buiten communautaire wateren heeft plaatsgevonden, naar de vlaggenlidstaat. De verordening geeft aan dat elke lidstaat de bevoegde autoriteit aanwijst die als contactpunt fungeert voor het ontvangen van dergelijke verslagen. Deze contactpunten dienen de lidstaten aan elkaar en aan de Commissie te melden. Een dergelijke lijst lijkt tot op heden nog niet tot stand gebracht. Uit het Nederlandse controleprogramma ter uitvoering van het kabeljauw controleprogramma blijkt dat voorafgaande aan de gezamenlijke acties in Nederlandse wateren, de betreffende contactpunten aan elkaar bekend werden gemaakt.¹¹⁷ Dat deze gegevens in dit document te vinden zijn, impliceert echter niet dat bij de overige gezamenlijke handhavingsacties bekend wordt gemaakt welke bevoegde autoriteit de verslagen in ontvangst kan nemen. Bovendien worden ook buiten de gezamenlijke acties op basis van specifieke controleprogramma's toezicht door buitenlandse inspecteurs gehouden (zoals in hoofdstuk 7 wordt besproken), die verplicht zijn verslag uit te brengen aan de kustlidstaat.¹¹⁸ Het is daarom noodzakelijk een lijst op te stellen waarin per lidstaat de relevante gegevens worden neergelegd van de bevoegde autoriteit om de verslagen als bedoeld in de Inspectieverordening te ontvangen.

¹¹⁷ Draaiboek Joint Deployment Programme Netherlands, 26 september 2007.

¹¹⁸ Artikel 4 Vo. 1042/2006/EG.

5.4.2. *Taal*

De inzet van communautaire inspecteurs betekent dat inspecteurs buiten eigen wateren controleren. Aangezien de inspecteurs slechts over de kennis van twee Europese talen hoeven te beschikken, is de kans aanwezig dat de kustlidstaat verslagen ontvangt in een andere taal dan de zijne.¹¹⁹ Zodra dergelijke stukken worden gebruikt voor strafrechtelijk vervolging of een bestuursrechtelijke sanctie zal een beëdigde vertaler de stukken moeten vertalen en zal de kustlidstaat voor deze kosten opdraaien.

De Noordzeestaten hebben afgesproken dat de onderlinge werktaal de Engelse taal zal zijn. Dit leidt ertoe dat alle betrokken partijen de dagelijkse meldingen en verslagen zonder vertaling af kunnen doen en vertaling alleen bij verdere actie noodzakelijk is. Het is tot nu toe niet duidelijk of de overige lidstaten op dezelfde wijze te werk zullen gaan. De vaststelling van een werktaal is voor de Noordzeestaten een werkbare oplossing gebleken, waarmee het voor de hand ligt in alle communautaire wateren per controlegebied één of twee werktalen vast te stellen. Op die manier hoeven ook de overige lidstaten in ieder geval niet voor de dagelijkse meldingen en overige minder belangrijke stukken een vertaler in te schakelen. Dit kan bijvoorbeeld in de specifieke controleprogramma's worden opgenomen, welke per controlegebied en/of visbestanden worden opgesteld.¹²⁰ In het kabeljauw controleprogramma, noch in het blauwvintonijn controleprogramma is een dergelijke maatregel opgenomen.

De vaststelling van een werktaal leidt er niet per se toe dat de visserij-inspecteurs aan een verdergaand vereiste moeten voldoen dan opgenomen in artikel 5 Inspectieverordening. De kennis van een tweede taal is dan steeds de werktaal van het controlegebied waar de inspecteur actief is. Op die manier kan gemakkelijker contact met de kustlidstaat worden gemaakt en kan tevens efficiënter op meldingen worden ingesprongen. Ook is op die manier het risico op fouten bij de interpretatie van de toegestuurde documenten minder groot en kunnen potentiële missers worden voorkomen.

De Commissie heeft in haar rapport 'Naar een uniforme en effectieve uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid' uit 2003 stilgestaan bij de taalbarrière die de uitwisseling van inspecteurs met zich mee brengt. In één van haar actiepunten wijst zij de lidstaten op de

¹¹⁹ Er bestaan in Europa 23 officiële talen bestaan en 21 landen hebben inspecteurs aangewezen als communautaire inspecteur.

¹²⁰ In Vo. 1042/2006/EG of in Vo. 768/2005/EG kan vervolgens de verplichting worden opgenomen om per controlegebied een werktaal overeen te komen.

noodzaak talencursussen aan te bieden om op die wijze meer uniformiteit te verkrijgen bij inspecties.¹²¹ Of dit tot op heden in de lidstaten tot praktische uitvoering heeft geleid is mij niet bekend.

5.4.3. *Uniforme verslaglegging*

De communautaire regelgeving schrijft niet voor op welke wijze dient te worden geïnspecteerd, noch wordt toegelicht welke gegevens in een verslag of melding moeten worden opgenomen. Het blauwvintonijn controleprogramma dat dit jaar tot stand is gekomen voorziet gedeeltelijk in deze omissie door in één van de bijlagen een concept inspectieverslag op te nemen.¹²² Tevens omvatte het Nederlandse controleprogramma ter uitvoering van het kabeljauw controleprogramma een voorbeeld inspectierapport waarin werd duidelijk gemaakt welke gegevens een rapport diende te omvatten en op welke wijze het geïnspecteerde moest worden weergegeven. Alle controleurs werkzaam in Nederlandse wateren moesten zodoende overeenkomstig dat voorbeeld hun inspecties verrichten. Met de komst van het blauwvintonijn controleprogramma is de rapportagewijze nu in een eerder stadium vastgelegd.¹²³

Naast een concept verslag vormt ook een gedragscode een belangrijk element in de uitvoering van uniforme inspecties. Alhoewel de Commissie al een aantal jaren terug de noodzaak hiertoe zag en oordeelde dat een dergelijk document tot stand moest worden gebracht, is dit tot op heden niet gebeurd.¹²⁴ Sommige lidstaten hebben wel een gedragscode opgesteld, zoals de ‘Code of conduct at sea’ door de Engelse MFA.¹²⁵ Voor de vissers in communautaire wateren is het echter duidelijker wat van elke inspecteur en inspectie kan worden verwacht op het moment dat alle inspecteurs overeenkomstig dezelfde communautaire gedragscode handelen. Bij de uitvoering van inspecties overeenkomstig nationale gedragscodes blijven

¹²¹ COM(2003) 130, p. 18.

¹²² Bijlage I Beschikking 2008/323/EG.

¹²³ Dit is mogelijk een gevolg van de conclusies die de Commissie heeft getrokken uit het toezicht dat zij over de periode van 2003-2005 heeft verricht. Zij concludeert dat een lijst moet worden opgesteld van de gegevens die elke vissersinspectie minimaal dient te omvatten, ten behoeve van de bruikbaarheid voor controlestatistieken, COM(2007)167.

¹²⁴ COM(2003) 130, p. 18. Na contact met meerdere instanties binnen de EU, blijkt een dergelijk document nog niet te zijn opgesteld (Europe-direct en DG Visserij en Maritieme zaken, M. Newman).

¹²⁵ Code of conduct at sea, MFA.

verschillen bestaan. Bovendien hebben niet alle lidstaten een gedragscode tot stand gebracht.¹²⁶

Een uniforme inspectie en een uniforme wijze van verslaglegging zal ook aan de zijde van de kustlidstaat leiden tot vermindering van interpretatiefouten en efficiëntere verwerking van de verslagen.

5.5. Coördinatieregels

Op het moment dat twee of meer inspecteurs van verschillende nationaliteiten aan boord zijn, is niet helder welke inspecteur het gezag draagt en naar welk recht in die situatie moet worden gehandeld. Op een dergelijk moment is een coördinatieregeling noodzakelijk. Alhoewel de Commissie bekend heeft gemaakt de samenwerking op een gestructureerde wijze te willen organiseren,¹²⁷ zijn coördinatieregels voor gevallen waarin nationale inspectie- en controlemiddelen in communautaire wateren worden ingezet niet in een algemeen geldend document neergelegd.

Het enige document waarin tot op heden coördinatieregels zijn opgenomen, is in het eerste (draft) JDP ter uitvoering van het kabeljauw controleprogramma.¹²⁸ Ingevolge dit plan wordt bij een gezamenlijke handhaving in eerste instantie overeenkomstig de procedure van de kustlidstaat gehandeld. Wanneer een inspecteur van de kustlidstaat aanwezig is, leidt hij het controleproces. Wanneer deze laatste, noch een inspecteur van de vlag waaronder het te controleren schip vaart aanwezig is, leidt een andere communautaire inspecteur de inspectie, steeds overeenkomstig de procedure van de kustlidstaat. Wanneer echter een inspecteur aanwezig is die tot dezelfde lidstaat behoort als het te controleren schip, zal deze laatste de leiding op zich nemen en wordt overeenkomstig de regels van de vlaggenstaat gehandeld, ongeacht in welke wateren het schip zich bevindt.¹²⁹

Deze laatste regel lijkt op een aantal problemen te stuiten. Het is namelijk de vraag of bij de constatering van een overtreding nog wel kan en mag worden gehandeld volgens de procedure van de lidstaat van de buitenlandse inspecteur. Deze inspecteur heeft in beginsel niet de

¹²⁶ In Nederland is bijvoorbeeld geen gedragscode tot stand gebracht.

¹²⁷ COM(2003) 130, p. 12.

¹²⁸ Opname van deze regels in een JDP is onvoldoende. Dit plan wordt namelijk niet gepubliceerd en is daarmee niet voor een ieder inzichtelijk.

¹²⁹ Artikel 27 (draft) JDP.

bevoegdheid vervolgingsmaatregelen te nemen in andermans wateren en van te voren is niet duidelijk of de kustlidstaat toestemming zal verlenen deze handelingen te verrichten.¹³⁰

Wanneer dit laatste niet het geval is, moet bij uitvoering van deze regel tussendoor de procedure worden gewijzigd, namelijk in de procedure van de kustlidstaat. Dit lijkt niet de meest ideale situatie en kan tot verwarring leiden bij de geïnspecteerde.

Keuze tussen het toepasselijke recht is tevens van belang voor wat betreft het binnentreden van het woongedeelte van een schip zonder toestemming van de 'bewoners'. Wie bepaalt namelijk of mag worden binnengetreden wanneer een Brits schip in Nederlandse wateren door een communautaire inspecteur met de Britse nationaliteit wordt geïnspecteerd?

Om dit type onduidelijkheden aan boord te voorkomen, is het aangewezen om alleen volgens de procedure van de vlaggenlidstaat te handelen, wanneer deze tevens follow-up maatregelen kan en mag nemen.¹³¹ In alle overige gevallen, geeft het voor alle partijen de meeste duidelijkheid wanneer de procedure van de kustlidstaat wordt gehanteerd.

De kans bestaat dat gedurende een gezamenlijke handhavingsactie willekeur optreedt ten aanzien van de te controleren vissersschepen. Afhankelijk van de aanwezige inspecteurs kunnen immers ten aanzien van het ene schip verdergaande bevoegdheden bestaan dan ten aanzien van het andere. De inspecteur kan op dat moment geneigd zijn eerder een controle uit te voeren ten aanzien van het schip waarbij hem verdergaande bevoegdheden ter beschikking staan. In het geval de kapitein meent dat hij hierdoor (of op andere wijze) onheus of discriminatoir bejegend is, kan hij de Commissie inlichten over de onbehoorlijke inspectie. De Commissie heeft deze mogelijkheid willen creëren omdat het in een andere lidstaat vaak moeilijker is om protest aan te tekenen.¹³² Hoe deze communicatie dient plaats te vinden is tot op heden niet uitgewerkt.

¹³⁰ De communautaire inspecteur heeft geen opsporingsbevoegdheden, maar zoals ik in hoofdstuk 6 bepleit, kan een communautaire inspecteur rechtmatig terugvallen op zijn bevoegdheden als nationale inspecteur en vanaf dat moment wel verdergaande maatregelen treffen, met dien verstande dat de kustlidstaat dit toestaat.

¹³¹ Duidelijkheid hieromtrent is ook van belang voor de vissers. Juist onduidelijkheden in deze leiden tot onbegrip wanneer veroordeling in een andere lidstaat plaats vindt. Dit als gevolg van de verschillen in strafmaat. Zo kan het niet meewerken aan de inspectie in Denemarken 805 euro en in de UK 3384 euro kosten en in Ierland zelfs oplopen tot 12800 euro. (Zie scorebord, < <http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/scoreboard04/printversion.pdf>>, tabel 13, p. 36-37). Communicatie tussen de opsporingsinstanties van verschillende lidstaten om deze verschillen te verkleinen ontbreekt (in ieder geval tussen de Noordzeestaten), aldus H.P. Dankmeijer, OvJ Functioneel Parket, d.d. 7 juli 2008.

¹³² COM(2003) 130, paragraaf 3.4.1.

5.6. Conclusie

Voor de totstandkoming van een meer uniform controlebeleid middels de inzet van communautaire inspecteurs is nadere regelgeving en sturing vanuit de Commissie en het CBVC onontbeerlijk. Alhoewel de Commissie het voornemen heeft gehad om gedetailleerde uitwerkingsbepalingen vast te stellen, blijkt uit bovenstaande dat meerdere kwesties nadere uitwerking behoeven. De Basisverordening en de Inspectieverordening bieden weinig inzicht in de bevoegdheden van de communautaire inspecteurs, noch in andere aspecten die bij de uitoefening van hun taak een rol kunnen spelen.

Om meer gelijkwaardige controles te realiseren is het noodzakelijk dat de communautaire inspecteurs bekwaam zijn naar algemene maatstaven en niet slechts naar nationale maatstaven. De huidige vereisten voor aanwijzing van een nationale inspecteur als communautaire inspecteur zijn vatbaar voor verschillende interpretaties, waardoor de kans bestaat dat de communautaire inspecteurs niet allen even competent zijn.

De communautaire inspecteur beschikt over een informatie- en een controlebevoegdheid. Beide bevoegdheden zijn gekoppeld aan de nationale bevoegdheden. Dit betekent dat afhankelijk van de bevoegdheden van de nationale inspecteur ook de bevoegdheden van de communautaire inspecteur per lidstaat verschillen. De Inspectieverordening bepaalt summier welke controlebevoegdheden de communautaire inspecteur toekomen en verzuimt de lidstaten te verplichten aan te geven waar toepassing van artikel 8 toe leidt. Hierdoor is niet inzichtelijk welke bevoegdheden hen in ieder geval moeten toekomen, noch welke verschillen per lidstaat bestaan. Ofschoon enkele documenten verplichten tot vermelding van de bevoegdheden die mogen worden uitgeoefend, is dit in de uitwerking van deze documenten achterwege gelaten.

Het gelijktrekken van bevoegdheden en competenties levert een onvoldoende resultaat op wanneer informatie-uitwisseling per lidstaat verschilt. Zo verdient het aanbeveling uit te werken wat een melding en een inspectieverslag dienen te omvatten en in welke taal deze moeten worden opgesteld. Het vaststellen van een werktal leidt tot kostenbesparing en tot een lager risico op interpretatiefouten. Verder ontbreekt momenteel een communautaire gedragscode. Ook het gemis aan coördinatieregels bij controles door inspecteurs van verschillende nationaliteiten kan tot onduidelijkheden leiden. Niet alleen voor de inspecteurs,

maar ook voor de geïnspecteerde is niet inzichtelijk volgens welke procedure zal worden gecontroleerd.

De Commissie heeft inmiddels een groot deel van haar taken inzake het gemeenschappelijk visserijbeleid aan het CBVC gedelegeerd.¹³³ Het ligt daarom op de weg van het CBVC hier duidelijkheid in te brengen.

Inmiddels heeft de Commissie een consultatieronde gehouden om advies in te winnen van de betrokken partijen om het controlebeleid van het GVB opnieuw te versterken. De Commissie legt een negental punten neer waarover zij advies vraagt.¹³⁴ Aan te moedigen is punt 2 waarin de Commissie spreekt over het totstandbrengen van één controleverordening. In deze verordening zouden bovengenoemde onduidelijkheden verwerkt kunnen worden.

¹³³ Beschikking 2008/201/EG.

¹³⁴ Consultation paper. <http://ec.europa.eu/fisheries/press_corner/press_releases/2008/com08_22_en.htm> (laatstelijk geraadpleegd op 2 mei 2008).

Hoofdstuk 6 De communautaire inspecteur in Nederlandse wateren

6.1. Inleiding

In hoofdstuk 5 is gebleken dat geen documenten voorhanden zijn waarin wordt uitgewerkt welke bevoegdheden de communautaire inspecteurs precies toekomen om inspecties in communautaire wateren uit te voeren. Zoals gezegd legt de Inspectieverordening in artikel 8 summier de controlebevoegdheden van de communautaire inspecteurs vast en zijn hun bevoegdheden afhankelijk gemaakt van de bevoegdheden die de kustlidstaat aan zijn nationale inspecteurs heeft toegekend.

In de volgende paragrafen wordt uiteengezet waartoe de gelijkstelling van de controlebevoegdheden van de communautaire inspecteur met de Nederlandse inspecteur leidt en welke vragen dit oproept. Vragen als hoe ver reiken de bevoegdheden van communautaire inspecteurs (paragraaf 6.2), kunnen zij zonder nationale implementatiewetgeving rechtmatig toezicht houden in Nederlandse wateren (paragraaf 6.3) en heeft het niet meewerken aan hun bevel juridische consequenties (paragraaf 6.4)? Heeft de communautaire inspecteur de bevoegdheid alle ruimten op een schip te betreden (paragraaf 6.5)? Wat mag een communautaire inspecteur bij verdenking van een strafbaar feit (paragraaf 6.6)? Bestaat er een recht op een tolk (paragraaf 6.7)? Hoe vindt waardering plaats van de verschillende verslagen (paragraaf 6.8)? Moeten de communautaire inspecteurs de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen (paragraaf 6.9)? Tijdens de bespreking van deze vragen zal duidelijk worden welke problemen de tewerkstelling van de communautaire inspecteurs in Nederlandse wateren oplevert. Om het overzicht te behouden zal per paragraaf waar nodig een korte conclusie worden gegeven. Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

Aangezien de bevoegdheden van de communautaire inspecteur alleen reiken tot de communautaire wateren buiten de territoriale wateren, wordt telkens op de Nederlandse EEZ gedoeld wanneer in het vervolg over Nederlandse wateren wordt gesproken.

6.2. Waar ligt de grens

In hoofdstuk 3 hebben we gezien dat de Nederlandse visserij-inspecteur toezichthouder en opsporingsambtenaar is en daarmee beschikt over een breed scala aan bevoegdheden. Letterlijke interpretatie van artikel 8 lid 1 Inspectieverordening leidt ertoe dat de communautaire inspecteur al deze bevoegdheden toekomt. Uit lid 2 blijkt dat de communautaire wetgever niet deze bedoeling heeft gehad en om deze reden een afbakening heeft aangebracht door te vermelden dat communautaire inspecteurs geen ‘*politie- en handhavingsbevoegdheden*’ toekomen buiten de jurisdictie van de wateren van hun lidstaat van oorsprong. De vraag rijst daarom van welke bevoegdheden die de Nederlandse wet de AID ambtenaren toekent de communautaire inspecteur in de Nederlands EEZ gebruik kan maken.

6.2.1. Wat betekent handhaving

Het gebruik van de term ‘*handhavingsbevoegdheden*’ levert in dit verband enige interpretatie problemen op. Vooral de uitsluiting van handhavingsbevoegdheden in de ruime zin van het woord levert geen bevredigende situatie op. Nu de verordening geen antwoord biedt op de vraag wat onder handhaving wordt verstaan, zal de Nederlandse terminologie richtinggevend zijn. De Nederlandse wetgever hanteert deze term niet, althans niet in de wet zelf. In de MvT bij de derde tranche Awb wordt bestuursrechtelijke handhaving onderscheiden in het uitoefenen van toezicht en het opleggen van sancties.¹³⁵ Toezicht op de naleving, ook wel handhavingstoezicht genoemd,¹³⁶ is al lang geleden door de Hoge Raad als volgt beschreven:¹³⁷ ‘*bewaken, nagaan en gadeslaan van de handelingen of zaken van anderen met het oog op de naleving der verordeningen van de bevoegde macht uitgegaan*’. Blomberg en Michiels verstaan onder handhaving ‘*alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen*’ en derhalve tevens onderzoek naar eventuele normschendingen in een fase waarin van regelovertrading nog geen sprake is.¹³⁸

Handhaving valt dus uiteen in het toezicht op de naleving van wettelijke voorschriften en de sanctionering van geconstateerde overtredingen. Bij deze interpretatie is de uitsluiting van handhavingsbevoegdheden in ruime zin, dat wil zeggen het daaronder verstaan van

¹³⁵ TK 1993/94, 23 700, nr. 3, p. 128.

¹³⁶ T&C Awb, 2007, p. 229.

¹³⁷ Jansen 1999, p. 9: in de arresten: HR 11 maart 1895, W. 6637 en HR 28 oktober 1895, W. 6734.

¹³⁸ Blomberg & Michiels, 1997, p. 29 en 40-41.

toezichtsbevoegdheden en de sanctionering van overtredingen, weinig bevredigend. De taak van de communautaire inspecteur is immers het verrichten van controles op de naleving van de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid. De uitsluiting van handhavingsbevoegdheden zal daarom doelen op de sanctionering van overtredingen. Dit houdt in dat de bevoegdheden van de communautaire inspecteur bestaan uit het toezicht houden op de naleving van wettelijke voorschriften en daarmee in eerste instantie overeenkomen met de bevoegdheden uit afdeling 5:2 Awb.

Betekent de uitsluiting van sanctionerende bevoegdheden de uitsluiting van iedere bevoegdheid die dwang bevat? Bij het aanhouden en betreden van een vaartuig met het doel toezicht te houden kan de toepassing van dwang soms noodzakelijk zijn. In deze situatie komt de Nederlandse toezichthouder de bevoegdheid toe medewerking af te dwingen. Gelet op de gelijkstelling tussen de bevoegdheden van de nationale en de communautaire inspecteur, dient de communautaire inspecteur ook bevoegd te worden geacht dergelijke dwangmiddelen te hanteren. Bovendien staat mijns inziens de uitsluiting van alle dwangmiddelen een goede uitvoering van artikel 10 EG-verdrag in de weg. Zo is bijvoorbeeld de vorderingsbevoegdheid een onmisbaar middel bij de uitvoering van toezichtsbevoegdheden op het moment dat de geïnspecteerde niet wil meewerken. Een doeltreffende inspectie kan alleen dan plaatsvinden wanneer de kapitein ook kan worden verplicht mee te werken.

6.2.2. *Verdergaande bevoegdheden*

Ofschoon de verordening handhavingsbevoegdheden uitsluit, zou de mogelijkheid tot het nemen van lichte dwangmaatregelen als de verzegeling van netten of andere vistuigen die niet in overeenstemming zijn met de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid, van grote waarde kunnen zijn. Hiermee kunnen communautaire inspecteurs immers voorkomen dat bij een schending van de regelgeving verdere overtreding plaatsvindt. Aangezien de verordening het uitoefenen van handhavingsbevoegdheden in de zin van sanctionerend optreden heeft uitgesloten, is het twijfelachtig of hen deze dwangmaatregelen toekomen.¹³⁹ Nu bestuursdwang in Nederland wordt gekwalificeerd als een herstelmaatregel, zou deze

¹³⁹ Overigens lichtte een medewerker van het DG Visserij en maritieme zaken, M. Newman, toe dat wanneer een nationale inspecteur bevoegdheden toekomen zoals verzegeling van netten en dergelijke, ook de communautaire inspecteur in staat moet worden gesteld deze minder vergaande dwangmaatregelen toe te passen.

bevoegdheid hen om deze reden wel kunnen toekomen.¹⁴⁰ Zolang echter de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang niet gemandateerd is aan de Nederlandse visserij-inspecteurs,¹⁴¹ staat ook de communautaire inspecteur deze bevoegdheid niet ter beschikking.¹⁴²

Een andere vraag is of de controlebevoegdheden uit de Visserijwet de communautaire inspecteur toekomen. Ofschoon deze bevoegdheden aan de Nederlandse visserij-inspecteur in de hoedanigheid van opsporingsambtenaar worden toegekend, kunnen ze worden uitgeoefend zonder dat sprake is van een redelijk vermoeden van een strafbaar feit.¹⁴³ Deze controlebevoegdheden kunnen daarom in het stadium voorafgaand aan de sanctionering worden toegepast en moeten de communautaire inspecteurs om deze reden ook toekomen.

6.2.3. Concluderend

Artikel 8 Inspectieverordening in combinatie met de huidige Nederlandse wetgeving impliceert dat de communautaire inspecteurs alle toezichtsbevoegdheden uit de Awb en de Visserijwet toekomen. In de toekomst zal moeten blijken of de communautaire inspecteurs dwangmaatregelen kunnen nemen ter voorkoming van verdere overtreding. In hoeverre de communautaire inspecteur medewerking kan afdwingen wordt in paragraaf 6.4 behandeld.

6.3. Rechtmatig toezicht houden

De communautaire wetgever heeft voor ogen gehad dat de communautaire inspecteur bepaalde nationale bevoegdheden toekomen. In Nederland zijn dit de in de vorige paragraaf benoemde toezichtsbevoegdheden. Het is echter niet vanzelfsprekend dat de communautaire inspecteur deze zonder nadere regelgeving rechtmatig op nationaal niveau kan uitoefenen.

¹⁴⁰ Bestuursdwang is gericht op het verwezenlijken van de wettelijke norm en niet op het toevoegen van leed. Zie hieromtrent Buuren e.a., 2005, p. 18-19.

¹⁴¹ De uitwerking van de bestuursdwangbevoegdheid aan de Nederlandse visserij-inspecteur zal in Nederland niet de hoogste prioriteit hebben omdat deze inspecteurs reeds op basis van hun opsporingsbevoegdheden dergelijke maatregelen kunnen treffen.

¹⁴² Een mogelijke stimulans om deze bevoegdheid de communautaire inspecteur toe te laten komen is het feit dat het verzegelen van netten wel mogelijk is door de inspecteurs van de verdragsstaten binnen een aantal Regionale Visserijovereenkomsten. Inspecteurs in het NAFO-gebied mogen bijvoorbeeld netten verzegelen die niet voldoen aan de instandhoudingsmaatregelen van de NAFO, artikel 49 lid 2 Vo. 1386/2007/EG.

¹⁴³ Zie hoofdstuk 3 paragraaf 3.1.

Naar het oordeel van de schrijvers van het rapport ‘De Europese Agenda Awb’, dient een buitenlandse inspecteur te worden aangewezen als toezichthouder, wanneer hem niet direct bevoegdheden worden toebedeeld in een verordening.¹⁴⁴ Er zijn in het geval van de communautaire inspecteur meerdere zienswijzen mogelijk.

6.3.1. *Onmiddellijk rechtmatig*

De communautaire inspecteur kan op tweeërlei wijze onmiddellijk bevoegd worden geacht om toezichthoudend in Nederlandse wateren op te treden.

Ten eerste kan worden beargumenteerd dat hij deze bevoegdheid direct aan de verordening ontleent.¹⁴⁵ Artikel 8 Inspectieverordening bepaalt dat de communautaire inspecteur dezelfde bevoegdheden toekomen als de nationale inspecteur van de lidstaat waar de inspectie plaatsvindt. Alhoewel niet precies wordt uitgewerkt welke bevoegdheden hem toekomen, maar hem wel expliciet de nationale bevoegdheden worden toegekend, kan worden beargumenteerd dat het nationale recht niet relevant is voor de toewijzing van bevoegdheden.¹⁴⁶ Toekenning heeft immers al plaatsgevonden in de Inspectieverordening. Dat de bevoegdheden per lidstaat verschillen mag hier niet aan afdoen. Hieraan kan worden toegevoegd dat het door het Ministerie van LNV niet nodig geacht is uitwerkingsmaatregelen te treffen ten aanzien van de Inspectieverordening.¹⁴⁷ Uit dit gegeven kan worden opgemaakt dat de Nederlandse overheid ervan uitgaat dat de communautaire inspecteur op basis van de verordening direct bevoegd is om toezichtsbevoegdheden uit te oefenen. Na een gesprek met een medewerker van het directoraat Visserij en maritieme zaken van de Commissie blijkt ook dat bij de totstandkoming van dit document het de bedoeling geweest is de communautaire inspecteur direct de nationale bevoegdheden te laten toekomen.¹⁴⁸

Deze zienswijze kan worden tegengesproken. Indien de redenering van Widdershoven wordt gevolgd, kan beargumenteerd worden dat de Inspectieverordening niet direct bevoegdheden

¹⁴⁴ Widdershoven e.a., 2007, p. 120. Hiertoe dient een regeling in de Awb te worden opgenomen met bepalingen betreffende transnationaal toezicht. Overigens wordt opgemerkt dat de praktijk zich ook zonder een expliciete bepaling weet te redden.

¹⁴⁵ Net als in Vo. 1/2003/EG (mededingingsrecht). Hier wordt direct vermeld om welke bevoegdheden het gaat, zie art. 17-22.

¹⁴⁶ Widdershoven e.a., 2007, p. 120, er wordt aangenomen dat het nationale recht niet van belang is wanneer de verordening direct bevoegdheden toekent aan de Commissie en haar functionarissen. De vraag is echter of hetzelfde kan gelden voor ambtenaren uit andere lidstaten.

¹⁴⁷ Aldus L. de Wit, d.d. 11 maart 2008.

¹⁴⁸ Dit bleek uit een telefoongesprek met M. Newman, d.d. 5 mei 2008.

toedeelt.¹⁴⁹ Met verwijzing naar de verordening inzake de financiële belangen van de EG stelt hij dat in deze verordening geen sprake is van toekenning van bevoegdheden aan de Commissie-controleurs.¹⁵⁰ Volgens Widdershoven moeten deze controleurs ingevolge de Awb worden aangewezen als toezichthouder om rechtmatig hun bevoegdheden te kunnen uitoefenen. Aangezien artikel 8 Inspectieverordening op dezelfde wijze is geredigeerd als de bepalingen uit voornoemde verordening waarin de Commissie-controleurs bevoegdheden worden toegekend, kan worden beargumenteerd dat tevens in artikel 8 geen sprake is van directe toekenning van bevoegdheden en aanwijzing ingevolge de Awb dient plaats te vinden.¹⁵¹

De tweede zienswijze, één waarover de schrijvers van bovengenoemd rapport niet reppen, is de aanwijzing van de communautaire inspecteur als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb direct door de verordening. Widdershoven is van oordeel dat de Awb momenteel niet de mogelijkheid biedt dat buitenlandse ambtenaren als toezichthouder worden aangewezen en daarom bepalingen inzake transnationaal toezicht dienen te worden opgenomen om in deze lacune te voorzien.¹⁵² Alhoewel de MvT bij de derde tranche Awb niet spreekt over de mogelijkheid om buitenlandse toezichthouders als toezichthouder aan te wijzen, noch dat een ander orgaan dan de Nederlandse (lagere) overheid deze aanwijzing kan verrichten, mag dit mijn inziens niet op voorhand worden uitgesloten.¹⁵³ De redactie van artikel 5:11 Awb laat deze mogelijkheden namelijk wel toe. Ook Jansen meent dat buitenlandse toezichthouders in de zin van artikel 5:11 Awb als toezichthouder kunnen worden aangewezen indien een wettelijk voorschrift deze mogelijkheid biedt.¹⁵⁴

Het kan mijns inziens mogelijk worden geacht dat in een verordening het toezicht op de naleving van bepaalde regels aan bepaalde personen kan worden opgedragen en daarmee een aanwijzing als toezichthouder kan plaatshebben, aangezien een verordening ook kan worden

¹⁴⁹ Widdershoven, 2007, p. 120.

¹⁵⁰ Verordening (Euratom, EG) nr. 2185/96 van de Raad van 11 november 1996 betreffende de controles en verificaties ter plaatse die door de Commissie worden uitgevoerd ter bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen tegen fraudes en andere onregelmatigheden.

¹⁵¹ Vergelijk: art. 8 Inspectieverordening: '(...) *communautaire inspecteurs hebben dezelfde bevoegdheden als de visserijinspecteurs van de lidstaat waar de inspectie plaatsvindt (...)*'; art. 7 Vo. 2185/96: '*Zij [Commissie-controleurs] mogen dezelfde materiële controlemiddelen voor onderzoek bezigen als de nationale controleurs en met name de benodigde documenten kopiëren.*'

¹⁵² Widdershoven e.a., 2007, p. 120-121.

¹⁵³ TK 1993/94, 23 700, nr. 3.

¹⁵⁴ Handboek Awb, afdeling 5.2, aantekening 13.

gezien als een wettelijk voorschrift in de zin van artikel 5:11 Awb.¹⁵⁵ In de Inspectieverordening kan dit het geval zijn. Hier wordt namelijk beschreven dat de communautaire inspecteurs inspecties zullen verrichten op grond van hoofdstuk 5 van de Basisverordening in communautaire wateren en op communautaire vissersvaartuigen.¹⁵⁶ De communautaire inspecteur houdt toezicht op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid, welke regels tevens wettelijke voorschriften zijn in de zin van artikel 5:11 Awb, aangezien het merendeel van dit beleid in verordeningen is neergelegd. Gelet op de directe werking van de verordening kan zodoende een aanwijzing als toezichthouder hebben plaatsgevonden.

6.3.2. *Nog niet rechtmatig*

Het is de vraag of voornoemde zienswijzen kunnen opgaan. De vraag rijst namelijk of de gemeenschapswetgever de bevoegdheid heeft om zodanig in te grijpen in de nationale rechtsorde. Gaat hij niet te ver door niet-Nederlandse ambtenaren toezichtsbevoegdheden toe te kennen of zelfs direct als toezichthouder aan te wijzen, zonder dat hiervoor nationale regelgeving is vereist? De praktijk dat ambtenaren, niet zijnde Nederlandse ambtenaren zelfstandig toezicht houden in Nederland lijkt overigens niet op weerstand te stuiten.¹⁵⁷ Zo hebben Euro-controleurs vergaande toezichtsbevoegdheden op het terrein van de mededinging en tevens binnen het GVB.¹⁵⁸ Op het terrein van financieel toezicht worden ambtenaren van overige lidstaten geacht zelfstandig toezicht te kunnen houden. Omdat het hier om richtlijnen gaat, dienen zij ingevolge de Awb te worden aangewezen om deze bevoegdheden te kunnen uitoefenen.¹⁵⁹ Het is zodoende nog niet eerder voorgekomen dat buitenlandse ambtenaren direct bevoegd worden geacht zelfstandig in Nederland op te treden. De vraag of dit wel overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel is, wordt bij deze opgeworpen.¹⁶⁰

¹⁵⁵ Deze mening is Widdershoven ook toegedaan, Widdershoven e.a., 2007, p. 122.

¹⁵⁶ Artikel 8 lid 1 Vo. 1042/2006/EG. Er moet rekening worden gehouden met artikel 5:14 Awb. Gelet op het communautaire aspect van de communautaire inspecteur, mag de Nederlandse wetgever niet voorzien in een beperking van zijn bevoegdheden. Dit zal alleen de communautaire wetgever mogen doen.

¹⁵⁷ Widdershoven geeft aan dat het tijd is om deze realiteit onder ogen te zien en de wet hierbij te laten aansluiten door artikel 5:11 Awb aan te passen, Widdershoven e.a., 2007, p. 121. Zie ook Voermans, 2005, p. 72-73 en Commissie Evaluatie Awb III, 2007, p. 57. In beide stukken wordt enkel de zelfstandige taakuitoefening door buitenlandse inspecteurs aangehaald en wordt hierbij niet verder stilgestaan.

¹⁵⁸ Resp. art. 20-21 Vo. 1/2003/EG en art. 27 Basisverordening.

¹⁵⁹ Iets dat nog niet is gebeurd, aldus Widdershoven, 2007, p. 120

¹⁶⁰ Subsidiariteit omvat het noodzakelijkheids- en doelmatigheids criterium (zie: Barents, 2006). Mijns inziens kunnen de lidstaten er zelf voor zorgen dat buitenlandse ambtenaren bepaalde toezichtsbevoegdheden toekomen. De noodzaak om dit in een verordening te regelen is daardoor niet per se aanwezig.

Wanneer bovengenoemde zienswijzen beide niet worden gevolgd, lijkt Nederland niet te kunnen voldoen aan haar verplichtingen. Wanneer de communautaire inspecteur immers niet rechtmatig toezichtsbevoegdheden kan uitoefenen in Nederlandse wateren, terwijl de communautaire wetgever dit wel voorschrijft, is Nederland nalatig. De expliciete aanwijzing van de communautaire inspecteurs als toezichthouder zal dan de gemakkelijkste wijze zijn waarop aan de verplichting kan worden voldaan. Hiertoe kan bijvoorbeeld het Besluit aanwijzing toezichthouders Visserijwet worden aangepast, door een verwijzing op te nemen naar het besluit waarin de communautaire inspecteurs worden aangewezen.¹⁶¹ Aangezien niet zonder meer voorwaarden kunnen worden gecreëerd ten aanzien van hun bevoegdheden, zal het om een algemene aanwijzing moeten gaan.¹⁶²

6.3.3. Concluderend

Alhoewel de Commissie de intentie heeft gehad de communautaire inspecteur direct de nationale toezichtsbevoegdheden te laten toekomen, kan nog niet met duidelijkheid worden gezegd dat hiervan daadwerkelijk sprake is. Afgezien van de ambigue formulering in artikel 8 Inspectieverordening, wordt de vraag opgeworpen of de Commissie in dit geval over de bevoegdheid beschikt ambtenaren van de overige lidstaten direct bevoegdheden toe te kennen om toezichthoudend in Nederlandse wateren op te treden. Indien van directe aanwijzing geen sprake is of kan zijn, zal Nederland de communautaire inspecteur als toezichthouder moeten aanwijzen.

6.4. Medewerkingsplicht

Op het moment dat we aannemen dat de communautaire inspecteur rechtmatig de toezichtsbevoegdheden uit afdeling 5.2 Awb en de Visserijwet kan uitoefenen, rijst een volgende vraag. Het betreft de vergaande bevoegdheden die de Nederlandse toezichthouders toekomen. Zo bestaat er een medewerkingsplicht ten aanzien van alle toezichtsbevoegdheden

¹⁶¹ Artikel 5 lid 1 Vo. 1042/2006/EG jo besluit 2007/166/EG.

¹⁶² Zo mag artikel 5:14 Awb niet zonder meer worden toegepast. Zie noot 156

uit de Awb op straffe van overtreding van artikel 184 Sr, het niet voldoen aan een ambtelijk bevel.¹⁶³

6.4.1. *Bedoeling communautaire wetgever*

We moeten ons afvragen of het de bedoeling van de communautaire wetgever is geweest de communautaire inspecteur de bevoegdheid om medewerking af te dwingen toe te laten komen. In hoofdstuk 5 Basisverordening is een verplichting opgenomen ten aanzien van de kapitein. Het uitoefenen van visserij-activiteiten wordt de kapitein slechts toegestaan wanneer hij inspecteurs aan boord toelaat en met hen samenwerkt.¹⁶⁴ Hieruit kan a contrario worden afgeleid dat alle inspecteurs die toezicht houden op de regels van het gemeenschappelijk visserijbeleid de noodzakelijke medewerking moeten kunnen afdwingen. Bovendien is het kunnen afdwingen van medewerking een noodzakelijke bevoegdheid om doeltreffend te kunnen handhaven, zoals ik eerder bepleitte.¹⁶⁵ Zodoende kan beredeneerd worden dat ook de communautaire inspecteur een vorderingsrecht moet toekomen in Nederlandse wateren.

6.4.2. *Artikel 185a Sr*

Vervolgens is het de vraag of een vordering van een communautaire inspecteur dient te worden nageleefd op straffe van het niet voldoen aan een ambtelijk bevel. In de literatuur heeft de vraag of een buitenlandse ambtenaar een ambtenaar in de zin van artikel 184 Sr kon zijn een tijd lang gespeeld. Uit de kamerstukken bij de totstandkoming van het relatief nieuwe artikel 185a Sr¹⁶⁶ -waarin is bepaald dat personen in dienst van een vreemde staat of volkenrechtelijke organisatie onder bepaalde voorwaarden worden gelijkgesteld aan de ambtenaar onder andere als bedoeld in artikel 184 Sr- blijkt dat deze kwestie achterhaald is. De regering geeft namelijk aan dat artikel 184 Sr alleen betrekking heeft op de ‘*Nederlandse overheidsdienaar*’.¹⁶⁷ Om deze reden moet worden onderzocht of de wetgever de bedoeling heeft gehad om inspecteurs als bedoeld in de zin van het gemeenschappelijk visserijbeleid

¹⁶³ Artikel 5:20 Awb jo artikel 184 Wetboek van Strafrecht. De medewerkingsplicht uit artikel 5:20 Awb heeft betrekking op de uitoefening van alle toezichtsbevoegdheden uit afdeling 5, maar ook op de bevoegdheden toegekend bij bijzondere wet. Zie TK 1996/97, 25 280, nr. 3, p. 43, paragraaf 138.

¹⁶⁴ Artikel 22 lid 1 sub d Vo. 2371/2002/EG. Hierin vindt geen verwijzing plaats naar bepaalde inspecteurs en nu hoofdstuk 5 over 3 verschillende inspecteurs spreekt, zal moeten worden aangenomen dat deze plicht tegenover alle type inspecteurs dient te gelden.

¹⁶⁵ Zie paragraaf 6.2.

¹⁶⁶ Dit artikel is bij wet van 24 februari 1993, *Stb.* 1993, 141, aan het Wetboek van Strafrecht toegevoegd.

¹⁶⁷ TK 1991/92, 22 142, nr. 3, p. 10.

onder de werking van dit nieuwe artikel te laten vallen. Ondanks de ruim interpretabele redactie van artikel 185a Sr rept de MvT alleen over de Uitvoeringsovereenkomst bij het Schengenverdrag, waarmee het lijkt weer te geven speciaal in het leven te zijn geroepen voor het Schengenverdrag en alleen betrekking heeft op ambtenaren die werkzaam zijn op basis van dit Verdrag. Na Kamervragen hieromtrent heeft de regering geantwoord dat zij bij de realisatie van dit artikel ook andere ambtenaren op het oog heeft gehad.¹⁶⁸ Dit is de reden geweest om geen uitdrukkelijke verwijzing in het artikel op te nemen naar met name genoemde verdragen. Expliciet wordt vermeld dat ook ‘*EEG-ambtenaren*’ onder dit artikel kunnen vallen.¹⁶⁹ Op straffe van overtreding van artikel 185a Sr lijkt de medewerkingsplicht derhalve niet alleen tegenover Nederlandse inspecteurs te gelden, maar ook jegens communautaire inspecteurs, wanneer zij in de rechtmatige uitoefening van hun bevoegdheden worden geconfronteerd met kapiteins die niet bereid zijn mee te werken aan de inspectie.¹⁷⁰

Artikel 185a Sr bevat echter een belangrijke lacune. Het artikel spreekt namelijk over ‘*personen (...) die in Nederland (...) hun bediening uitoefenen*’. Het kan niet worden volgehouden dat met *in Nederland* ook de Nederlandse EEZ wordt bedoeld.¹⁷¹ De EEZ is echter wel de zone waarin communautaire inspecteurs hun bevoegdheden uitoefenen.¹⁷² Artikel 3 Sr biedt in deze situatie geen soelaas. Alhoewel in dit artikel wordt bepaald dat de Nederlandse strafwet buiten Nederland toepasselijk is op een ieder aan boord van Nederlandse schepen, bepaalt artikel 185a Sr expliciet dat de buitenlandse ambtenaar *in Nederland* zijn bediening uitoefent. Ondanks de bedoeling van artikel 185a Sr om buitenlandse ambtenaren bescherming te bieden, gaat deze bescherming niet op voor de communautaire inspecteurs, aangezien zij enkel buiten de territoriale wateren van Nederland bevoegd zijn controles uit te voeren.¹⁷³ Niet duidelijk is of strafbaarstelling van de niet-medewerking of overige frustratie van de controle kan worden ondervangen door artikel 61

¹⁶⁸ TK 1991/92, 22 142, nr. 5.

¹⁶⁹ TK 1991/92, 22 142, nr. 6, p. 25.

¹⁷⁰ De rechtmatige uitoefening van toezichtsbevoegdheden dient te worden beoordeeld naar het toepasselijke internationale recht. Dwaling omtrent deze rechtmatigheid is niet van belang voor de strafbaarheid van het feit. TK 1991/92, 22 142, nr. 3, p. 10-11 en 23.

¹⁷¹ Wetgeving geldend in de EEZ is immers steeds uitdrukkelijk van toepassing verklaard op deze zone. Zo ook strafbepalingen, zie bijvoorbeeld artikel 58 Visserijwet.

¹⁷² Dit kan bijvoorbeeld tot problemen leiden op het moment dat een communautaire inspecteur in Nederlandse wateren een Nederlands schip controleert. Veel lidstaten zullen voor deze situatie geen rechtsmacht hebben gecreëerd, waardoor alleen Nederland tot strafvervolgning over kan gaan. Nu de Nederlandse wet in deze situatie niet toepasselijk is, kan een Nederlandse kapitein onbestraft weigeren medewerking te verlenen of anderszins de controle door een communautaire inspecteur frustreren.

¹⁷³ Bij belediging of mishandeling zal enkel kunnen worden teruggevallen op de commune delicten.

Visserijwet. Dit artikel spreekt immers van het niet meewerken aan een opsporingsambtenaar en het is de vraag of de rechter zal oordelen of de communautaire inspecteur hieronder valt te scharen.¹⁷⁴ Bovendien is deze bescherming niet gelijk aan die van de Nederlandse toezichthouder. Artikel 185a Sr verklaart immers ook de strafbaarheid van wederspanning en andersoortig geweld tegenover een toezichthouder van overeenkomstige toepassing op een buitenlandse ambtenaar. De Visserijwet bevat dergelijke bepalingen niet.

Ingevolge het beginsel van gemeenschapstrouw mogen de lidstaten in hun vervolgingsbeleid geen onderscheid maken naar de herkomst van de regels (communautair versus nationaal).¹⁷⁵ Dit vereiste van gelijkwaardigheid dient mijns inziens zodanig te worden geïnterpreteerd dat ook het vorderingsrecht van een communautaire inspecteur op dezelfde wijze wordt beschermd als het vorderingsrecht van de Nederlandse visserij-inspecteur. Zolang artikel 185a Sr niet geldt ten aanzien van de Nederlandse EEZ, geniet mijns inziens de communautaire inspecteur niet dezelfde bescherming bij de controle als zijn Nederlandse collega en kan hij niet doeltreffend medewerking afdwingen. De verplichting om een gelijkwaardig handhavingsbeleid te realiseren lijkt zodoende te worden geschonden.

6.4.3. Kernbepalingenbeleid

Het OM werkt in het milieurecht met kernbepalingen voor de vervolging. Voor wat betreft de handhaving en sanctionering van visserijwetgeving is de (inmiddels verlopen) ‘Richtlijn voor strafvordering regelgeving Ministerie van LNV’ tot stand gekomen.¹⁷⁶ Terwijl in de beleidsregels omtrent handhaving van het milieurecht de artikelen 179-185 Sr als kernbepalingen worden aangewezen,¹⁷⁷ bevat deze richtlijn enkel de verwijzing naar artikel 26 Wed. Het niet meewerken of andersoortig geweld tegenover een communautaire inspecteur kan echter niet onder artikel 26 Wed worden geschaard, de communautaire inspecteur is immers geen opsporingsambtenaar, zoals hierboven reeds ter sprake kwam. De

¹⁷⁴ Dat in het Wetboek van Strafrecht een bepaling in het leven geroepen is speciaal om buitenlandse ambtenaren te beschermen leidt mijns inziens tot de conclusie dat ook andere wetten niet zonder nadere bepaling van toepassing kunnen zijn op een buitenlandse inspecteur.

¹⁷⁵ Het beginsel van de gemeenschapstrouw is vastgesteld in artikel 10 EG-Verdrag. Voor uitleg van dit begrip zie: Barents, 2006, p. 77-78.

¹⁷⁶ Uit TK 2004/05, 30 211, nr. 3, p. 8 blijkt dat een strafvorderingsrichtlijn tot stand is gekomen. Na een gesprek met D.M. Mens, d.d. 18-6-2008, blijkt deze richtlijn inmiddels te zijn verlopen. Vanuit het Functioneel Parket wordt ondertussen aan een nieuwe richtlijn gewerkt.

¹⁷⁷ Beleidsregel: Aanwijzing handhaving milieurecht. Verwijzing naar artikel 185a Sr is in dit document niet noodzakelijk omdat in deze zaken geen sprake is van grensoverschrijdende samenwerking en artikel 185a Sr is derhalve niet toepasselijk.

werkzaamheden van de communautaire inspecteur worden zodoende momenteel niet onder gelijke voorwaarden beschermd als die van de nationale inspecteur.¹⁷⁸ Om dit discriminatoire karakter van het vervolgingsbeleid weg te nemen, zal niet alleen de werking van artikel 185a Sr moeten worden uitgebreid, maar zal dit artikel tevens als kernbepaling in de richtlijn voor de vervolging moeten worden opgenomen.¹⁷⁹

6.4.4. *Concluderend*

De communautaire wetgever heeft mijns inziens de bedoeling gehad de communautaire inspecteur een vorderingsrecht te laten toekomen. Het niet naleven van een vordering van een communautaire inspecteur behoort op dezelfde wijze strafbaar te worden geacht als de vordering van een nationale inspecteur. Zolang artikel 185a Sr zich echter niet uitstrekt over de Nederlandse EEZ bestaat in Nederland geen verbodsnorm inzake medewerking en geweldpleging tegenover communautaire inspecteurs. Het kernbepalingenbeleid kan om deze reden niet voorzien in de gelijkheid tussen de nationale en communautaire visserij-inspecteur.

6.5. Van toezicht naar opsporing

Een andere kwestie doet zich voor op het moment dat een communautaire inspecteur een strafbaar feit ontdekt tijdens de inspectie. Nu deze inspecteurs geen opsporingsbevoegdheden toekomen, zullen zij alleen verslag op kunnen (en moeten) maken van wat zij aantreffen en zullen zij dit verslag bij de bevoegde autoriteit moeten indienen. De communautaire inspecteur zal de overtreder niet mogen aanhouden na ontdekking van een strafbaar feit en zal na voltooiing van de inspectie het schip moeten verlaten.¹⁸⁰

Het toezicht slaat bij een vermoeden van een overtreding om in de opsporingsfase, waarmee de rechten ontstaan die gelden bij een ‘criminal charge’ in de zin van artikel 6 van het

¹⁷⁸ Op dit moment vinden gezamenlijke controleacties steeds plaats met aanwezigheid van een Nederlandse visserij-inspecteur. Om deze reden doet dit probleem zich op dit moment nog niet voor. Wanneer niet wordt meegewerkt kan via artikel 5:15 Awb wederspanningheid tegenover de communautaire inspecteur worden geconstrueerd. Zie Handboek AWB, commentaar bij artikel 5:15, aantekening 4.

¹⁷⁹ Het is niet de bedoeling om in de nieuwe strafvorderingsrichtlijn commune delicten op te nemen, tenzij gerelateerd aan visserij-overtredingen, aldus D.M. Mens, d.d. 18 juni 2008.

¹⁸⁰ Indien sprake is van een heterdaad situatie zal de communautaire inspecteur de verdachte wel mogen aanhouden. Ingevolge artikel 53 lid 1 Sv is op dat moment immers een ieder bevoegd de verdachte aan te houden.

Europees Verdrag van de rechten van de mens (EVRM). Dit houdt onder meer in dat de verdachte op dat moment recht van zwijgen heeft, waarmee de inspecteur rekening dient te houden. De medewerkingsplicht zal in een dergelijk geval ten aanzien van de verdachte niet gelden en de inspecteur heeft de cautieplicht.¹⁸¹ Het zwijgrecht geldt echter alleen voor mondelinge inlichtingen en de inspecteur zal daarom mogen doorvragen naar schriftelijke stukken.¹⁸² Ondanks het aanvangen van de situatie waarin sprake is van een ‘criminal charge’, geldt in Nederland de regel dat de toezichthouder na ontdekking van een inbreuk, zijn werkzaamheden kan voortzetten.¹⁸³ Het is toegestaan toezichthoudende handelingen te verrichten gedurende de opsporingsfase, zolang de toekomstige waarborgen aan de verdachte worden toegekend.¹⁸⁴ Dit geldt ook wanneer de toezichthouder als opsporingsambtenaar is aangewezen.¹⁸⁵

De communautaire inspecteur is derhalve bevoegd na ontdekking van een overtreding zijn bevoegdheden uit te oefenen wanneer hij de rechten van de verdachte in acht neemt. Zoals in paragraaf 6.2 aan de orde kwam, komen hem geen verdergaande bevoegdheden toe dan het houden van toezicht en mogelijk het nemen van lichte bestuursdwangmaatregelen.

6.6. Woning aan boord

Ingevolge artikel 60 Visserijwet hebben de AID ambtenaren ‘toegang tot elke plaats, voor zover dat redelijkerwijs voor de vervulling van hun taak nodig is’. Dit betekent dat zij onder meer toegang hebben tot de slaapruidten van de bemanning. De Visserijwet voorziet hiermee in een uitbreiding van de toezichtsbevoegdheden uit afdeling 5.2 Awb. Gelet op de gelijkstelling tussen de bevoegdheden van de nationale inspecteur en de communautaire inspecteur dient de communautaire inspecteur ook de bevoegdheid alle plaatsen te betreden toe te komen. Afhankelijk van de begripsvorming dient het betreden van woonruimten aan boord in overeenstemming te zijn met artikel 8 EVRM.

¹⁸¹ Middels de vierde tranche Awb zal de wetgever voorzien in de opname van de cautieplicht in de Awb, zie artikel 5.0.11 van EK 2006/07, 29 702, nr. A.

¹⁸² Echter sinds de uitspraak van het EHRM in de zaak *JB v. Zwitserland* (EHRM 3 mei 2000, AB 2002, 343) staat niet met zekerheid vast dat van alle documenten zonder meer afgifte kan worden afgedwongen. Wanneer het stuk belastend kan zijn voor de persoon in kwestie en deze het niet wil afgeven, kan sprake zijn van bescherming middels het nemo-tenetur beginsel, zie Koops, Stevens, 2003, p. 9.

¹⁸³ Setten, 2004, p. 37.

¹⁸⁴ HR 26 april 1988, NJ 1989, 390, mnt T.W. van Veen, r.o. 7.4.

¹⁸⁵ T&C Awb, inleidende opmerkingen bij afdeling 5.2, aantekening 5, p. 231.

6.6.1. Begripsvorming

In artikel 8 EVRM is het recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer neergelegd. Slechts onder bepaalde voorwaarden mag inbreuk op dit recht worden gemaakt. Ingevolge artikel 8 EVRM dient de inbreuk voorzien te zijn bij wet, noodzakelijk in een democratische samenleving en, in onderhavig geval, in het belang van het voorkomen van strafbare feiten of de bescherming van rechten en vrijheden van anderen.

Definiëring van het woongedeelte van een vissersvaartuig is in dit geval van belang. Indien het woongedeelte van een schip namelijk onder het begrip woning kan worden geschaard, is de bescherming van artikel 8 EVRM van toepassing. Het binnentreden zonder toestemming mag dan enkel onder bepaalde voorwaarden plaatsvinden, welke niet gelden indien geen sprake is van een woning.

In *Niemietz* geeft het Europese Hof voor de rechten van de Mens (EHRM) aan dat het begrip 'home' niet te beperkt mag worden uitgelegd en dat het zich ook kan uitstrekken tot niet-huiselijke plaatsen zoals kantoor- en bedrijfsruimten.¹⁸⁶ De Hoge Raad heeft omschreven dat een plaats binnen de persoonlijke levenssfeer valt, indien de gebruiker van die plaats moet worden geacht daarin onbevangen zichzelf te willen zijn.¹⁸⁷ De regering geeft aan dat in een schip een woning ingericht kan zijn, waarbij de bestemming een rol speelt:¹⁸⁸ 'Er dient <<de facto>> en <<de animo>> gewoond te worden.' Ook in de literatuur zijn verwijzingen te vinden naar woongedeelten van een schip. Koop meent dat uit de jurisprudentielijn van de Hoge Raad blijkt dat het woongedeelte van schepen onder het begrip woning valt.¹⁸⁹

Al deze interpretaties neigen naar een positief antwoord, maar zijn niet concluderend. Het doorslaggevende antwoord kan worden afgeleid uit andere bijzondere wetten. In bijvoorbeeld de Wet buitenlandse schepen is expliciet de bevoegdheid opgenomen om woongedeelten van buitenlandse schepen te betreden zonder toestemming van de bewoner.¹⁹⁰ Indien het woongedeelte van een schip niet als woning zou worden beschouwd, zou deze expliciete toewijzing, gezien het stelsel van de derde tranche Awb, niet noodzakelijk zijn geweest. Deze

¹⁸⁶ EHRM 16 december 1992 (*Niemietz*), NJ 1993, 400, paragraaf 30-31. Ook het HvJEG houdt een ruimer begrip aan. HvJEG 21 september 1989, gevoegde zaken 46/87 en 227/88 Hoechst AG/Commissie. Het HvJ EG spreekt van *private dwellings*, welke een bredere betekenis heeft dan het Nederlandse begrip privé-woning.

¹⁸⁷ HR 19 maart 1996, NJ 1997, 85, m.nt. Kn.

¹⁸⁸ TK 1995/96, 24 699, nr. 3, p. 5. Zie ook EK 1997/98, 25 442, nr. 231b, p. 2.

¹⁸⁹ Koop, Schooten, Prinsen, 2004, p. 29.

¹⁹⁰ Artikel 6 lid 1 Wet buitenlandse schepen. 'Een toezichthouder is bevoegd, met medeneming van de benodigde apparatuur, woongedeelten van buitenlandse schepen die zich in een haven bevinden binnen te treden zonder toestemming van de bewoner.'

gedachte wordt bevestigd door de MvT bij de Wet buitenlandse schepen.¹⁹¹ Hieruit blijkt namelijk dat de bevoegdheid woonruimten aan boord van schepen te betreden niet voortvloeit uit artikel 5:15 Awb.

Deze opvatting was de wetgever echter niet altijd toegedaan. In de MvT bij de Visserijwet in 1963 blijkt dat de regering kajuiten en roeven in deze tijd niet steeds als woning beschouwde.¹⁹² Later, in haar MvA, beperkt ze deze opvatting overigens tot vaartuigen van de binnen- en kustvisserij.¹⁹³ Hieruit kan a contrario worden afgeleid dat reeds toentertijd het woongedeelte van een schip dat de zeevisserij uitoefende niet was uitgesloten als woning.

Kajuiten en roeven worden nu aangemerkt als woning, waarmee de toepasselijkheid van artikel 8 EVRM gegarandeerd is.

6.6.2. Awbi

Het binnentreden van een woning zonder toestemming van de bewoner dient te geschieden overeenkomstig de procedure van de Awbi. Voorafgaande aan het binnentreden zal een schriftelijke machtiging moeten worden afgegeven. Artikel 4 Awbi bepaalt dat de machtiging alleen wordt verstrekt aan degene die bij of krachtens de wet bevoegd is een woning zonder toestemming binnen te treden. Ingevolge artikel 60 Visserijwet komt de Nederlandse visserij-inspecteur deze bevoegdheid toe. Alhoewel de communautaire inspecteur niet bij of krachtens Nederlandse wet hiertoe bevoegd is verklaard, behoren hem dezelfde bevoegdheden toe te komen als de Nederlandse visserij-inspecteur, zoals eerder bepaald.¹⁹⁴ De communautaire inspecteur moet daarom ook in staat zijn alle plaatsen aan boord te betreden. Hij zal net als zijn Nederlandse collega, over een schriftelijke machtiging moeten beschikken om het woongedeelte van een schip te betreden.

Het is echter de vraag of de communautaire inspecteur op basis van artikel 8 Inspectieverordening bevoegd zal worden geacht deze bevoegdheid uit te oefenen. Aangezien artikel 4 Awbi enkel spreekt over aanwijzing *bij wet* moet aanwijzing in een verordening tot

¹⁹¹ TK 2003/04, 29 394, nr. 3, p. 13.

¹⁹² TK 1961/62, 6560, nr. 3, p. 15.

¹⁹³ TK 1962/63, 6560, nr. 5.

¹⁹⁴ Alhoewel het binnentreden in een woning zonder toestemming niet enkel voorbehouden is aan de Nederlandse ambtenaar (TK 1984/85, 19 073, nr. 3, p. 8), is het de vraag of de Nederlandse rechter deze bepaling conform de communautaire wetgeving zal en kan uitleggen bij afwezigheid van een expliciete aanwijzing als bedoeld in artikel 4 Awbi.

de mogelijkheden behoren.¹⁹⁵ Artikel 8 Inspectieverordening verwoordt echter niet expliciet dat de communautaire inspecteur ook zonder toestemming toegang tot alle ruimten dient te hebben.¹⁹⁶ De toekomst zal moeten uitwijzen of de communautaire inspecteur middels artikel 4 Awbi het woongedeelte van een schip zal kunnen betreden.¹⁹⁷

6.6.3. *Inbreuk artikel 8 EVRM?*

Om te voldoen aan de vereisten van artikel 8 EVRM, is in artikel 12 Grondwet bepaald dat *‘[h]et binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner alleen [is] geoorloofd in de gevallen bij of krachtens de wet bepaald, door hen die daartoe bij of krachtens de wet zijn aangewezen’*. Naast wettelijke voorzienbaarheid dient het binnentreden ook een legitiem doel te dienen en moet het de test van noodzakelijkheid doorstaan.

In hoofdstuk 4 kwam naar voren dat deze bevoegdheid reeds kan worden gebruikt in de toezichtsfase. Er hoeft derhalve nog geen sprake te zijn van een vermoeden van een strafbaar feit. De vraag rijst of het binnentreden in de toezichtsfase een legitiem doel dient en tevens of binnentreden in die fase noodzakelijk is. De proportionaliteit staat hierbij ter sprake: In hoeverre weegt het publieke belang van het houden van toezicht in het woongedeelte van een vissersschip op tegen het privébelang van de bemanning? Wat kan in het woongedeelte verborgen liggen dat van belang kan zijn voor het toezicht? Dommering bepleit naar aanleiding van het Colas Est-arrest van het EHRM dat de handhavingsbevoegdheden uit de Awb niet voorzien in adequate rechtswaarborgen, aangezien de Awb niet in een systeem voorziet waarin het binnentreden gedurende het onderzoek rechterlijk kan worden getoetst.¹⁹⁸ Ook Barkhuysen stelt dat controle voorafgaand aan het onderzoek door een onafhankelijk autoriteit en supervisie tijdens een toezichtsactie noodzakelijk is.¹⁹⁹ Met de toepasselijkheid van de Awbi wordt hieraan niet geheel tegemoet gekomen, aangezien de onafhankelijkheid

¹⁹⁵ Net zoals betoogd met betrekking tot aanwijzing als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb. Vergelijk paragraaf 6.3.

¹⁹⁶ Aangezien hem op basis van de Inspectieverordening alle bevoegdheden van de Nederlandse visserij-inspecteur toekomen, kan worden beargumenteerd dat de Nederlandse rechter zal moeten oordelen dat via de directe werking van de verordening toch voldaan is aan de vereiste aanwijzing bij wet.

¹⁹⁷ In de praktijk zal dit overigens niet tot grote problemen leiden. In het overgrote deel van de gevallen geeft de kapitein toestemming om het woongedeelte van het schip te betreden. Voor de gevallen waarin geen toestemming wordt verleend, wordt dit afgehandeld in een haven of wordt door de inspecteurs aan boord zelf bekeken hoe dit kan worden opgelost. Zo vertelde H. Vervoort, d.d. 23 juni 2008, dat hij in zijn jaren op zee geen enkele keer met een machtiging een woongedeelte van een schip heeft betreden.

¹⁹⁸ Zie noot bij EHRM 16 april 2002 (*Colas Est*) NJ 2004, 452, mnt. E.J. Dommering. Alhoewel dit arrest bedrijfsruimten betrof, lijkt Dommering zich in zijn noot niet enkel tot bedrijfsruimten te beperken.

¹⁹⁹ Barkhuysen, 2004, p. 68-69.

van degene die de machtiging ingevolge de Awbi afgeeft in twijfel kan worden getrokken en bovendien alleen een toetsing voorafgaande aan het binnentreden plaatsvindt.²⁰⁰ Zodoende kan de bescherming van artikel 8 EVRM niet volledig worden gewaarborgd.

6.6.4. Concluderend

Het woongedeelte van een schip valt onder het begrip woning. Dit impliceert dat bij het binnentreden overeenkomstig de vereisten van artikel 8 EVRM moet worden gehandeld. Ingevolge de Nederlandse regelgeving mogen deze ruimten alleen worden betreden met toestemming van de bewoner of met een schriftelijke machtiging. De communautaire inspecteur moet deze bevoegdheid ook toekomen. Het is echter nog de vraag of de Nederlandse wet hem deze mogelijkheid biedt. Daarnaast staat ter discussie in hoeverre het binnentreden zonder toestemming van de bewoner in de toezichtsfase voldoet aan de vereisten die artikel 8 ERVM stelt.

6.7. Tolk

Zodra controles worden uitgevoerd zonder dat een inspecteur van de kustlidstaat aanwezig is, kan de communicatie tussen de inspecteur en de geïnspecteerde lastig zijn. Hierbij staat ter discussie in hoeverre een correcte controle kan worden uitgevoerd en geconstateerde overtredingen juist zijn. In de toezichtsfase kan een geïnspecteerde in Nederlandse wateren echter niet de aanwezigheid van een tolk eisen. Artikel 2:1 Awb bevat wel het recht zich te laten bijstaan, maar dit omvat niet de kosteloze bijstand van een tolk.²⁰¹ Wanneer tijdens het toezicht geen rekening wordt gehouden met communicatieproblemen kan wel sprake zijn van een onzorgvuldig onderzoek. Dit kan aan het opleggen van een sanctie in de weg staan.

Op het moment dat van een overtreding blijkt, heeft de verdachte het recht om in een taal die hij verstaat op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem

²⁰⁰ Je kunt je afvragen in hoeverre een OvJ onafhankelijk kan beslissen of binnengetreden mag worden. Uiteindelijk heeft hij als aanklager immers belang bij het onderzoek. Dit wordt ook opgemerkt door Barkhuysen, Barhuysen, 2002, p. 238-239. Blomberg bepleit overigens dat door de toepasselijkheid van de Awbi wél is voldaan aan artikel 8 EVRM omdat voorafgaande aan het binnentreden steeds de noodzakelijkheid moet worden getoetst, Blomberg, 2004, p. 142.

²⁰¹ Jansen 1999, p. 151-152.

ingebrachte beschuldiging.²⁰² Nu de communautaire inspecteurs niet beschikken over opsporingsbevoegdheden, zal bij verdenking van een strafbaar feit telkens contact moeten worden gezocht met de kustlidstaat. Omdat het toezichtsproces echter door kan gaan na een verdenking, dient in een dergelijk geval net zoals met het zwijgrecht, ook rekening te worden gehouden met het recht op een tolk.

6.8. Verslagen

Communautaire inspecteurs zenden de kustlidstaat dagelijks verslagen en inspectieverslagen van hun bevindingen. Op het moment dat zij een inbreuk constateren, hebben zij de plicht onverwijld een inspectieverslag naar de kustlidstaat te zenden.²⁰³ De lidstaten hebben de verplichting om hetzelfde gevolg te geven aan verslagen en inspectieverslagen van de communautaire inspecteurs als aan de door hun eigen inspecteurs opgestelde verslagen, en tevens om daaraan dezelfde waarde te hechten.²⁰⁴

6.8.1. Ontvangst

Het is relevant te bekijken hoe meldingen en inspectierapporten van communautaire inspecteurs worden verwerkt. Uit de verplichting hetzelfde gevolg te geven aan meldingen en rapporten van communautaire inspecteur vloeit immers voort dat ontvangst en verwerking op een goede manier verlopen. Communicatie tussen het bestuursorgaan en het OM verloopt niet in alle gevallen zoals men zou willen en het is derhalve zaak te bezien of in dit geval sprake is van adequate behandeling van buitenlandse verslagen.²⁰⁵

Ontvangst van documentatie van communautaire inspecteurs loopt via het AID controlecentrum in Kerkrade. Zodra deze informatie binnenkomt, wordt dit direct verzonden naar de controle-adviseur van de AID, die de informatie beoordeelt op haalbaarheid voor

²⁰² Artikel 6 lid 3 en 5 lid 2 EVRM en artikel 9 lid 2 en 14 lid 3 BUPO. Het OM heeft een beleidsregel opgesteld waarin wordt neergelegd op welke wijze met dit recht wordt omgegaan in de opsporingsfase, richtlijn tolkenbijstand in het opsporingsonderzoek in strafzaken.

²⁰³ Artikel 9 lid 2 Vo. 1042/2006/EG.

²⁰⁴ Artikel 10 lid 1 Vo. 1042/2006/EG.

²⁰⁵ Aldus H.P. Dankmeijer, d.d. 7 juli 2008. Zo vindt bijvoorbeeld geen of minimale communicatie plaats tussen het bestuursorgaan en het OM met betrekking tot bijkomende sancties opgelegd door het bestuur, waardoor de OvJ geen rekening met deze sancties kan houden bij de strafeis en de verdachte zich onevenredig getroffen kan voelen. Aan deze omissie wordt op dit moment door betrokken partijen aandacht besteed.

verdere actie.²⁰⁶ Afhankelijk van de richtlijnen voor het ondernemen van verdere actie zal de controle-adviseur een Nederlandse ambtenaar proces-verbaal laten opmaken van de binnengekomen informatie, zodat daarmee de rechtsgang kan worden gestart. Vervolgens wordt beoordeeld of herstel mogelijk is en zal afhankelijk daarvan het bestuur en/of het OM op de hoogte worden gebracht van de gemelde overtreding. Tot op heden lijkt deze gang van zaken goed te verlopen.²⁰⁷

6.8.2. Waardering

De visserij-inspecteurs in Nederland zijn zowel toezichthouder als opsporingsambtenaar en hun verslagen worden daarom in bepaalde gevallen als proces-verbaal bestempeld. De verplichting om dezelfde waarde te hechten aan de verslagen van een communautaire inspecteur kan om deze reden niet letterlijk worden overgenomen. Het zou immers incoherent zijn een communautaire inspecteur de bevoegdheden van een opsporingsambtenaar te ontnemen en vervolgens wel zijn verslagen te normeren als zijnde afkomstig van een opsporingsambtenaar. Dit betekent dat een inspectieverslag van een communautaire inspecteur gelijk dient te worden gesteld aan een verslag van de Nederlandse toezichthouder. Als bewijs in het strafrecht komt dit neer op een ‘*ander geschrift*’ in de zin van 344 lid 1 aanhef en onder 5 Sv hetgeen betekent dat altijd extra bewijsmateriaal is vereist voordat kan worden overgegaan tot bewezenverklaring van het feit.²⁰⁸

Wanneer wordt besloten een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen, kan een enkel ‘*ander geschrift*’ wel voldoende zijn.²⁰⁹ Ingevolge de vrije bewijsleer in het bestuursrecht gelden er namelijk geen strenge formele vereisten op het gebied van het bewijsrecht. Wel zal de bewijskracht van bijvoorbeeld een proces-verbaal mede afhankelijk zijn van de zorgvuldigheid waarmee dit tot stand is gekomen en zullen naarmate het besluit belastender is hogere eisen aan het bewijs worden gesteld.²¹⁰ Gelet op de inzet van Nederlandse ambtenaren

²⁰⁶ Hiervoor heeft de controle-adviseur een team van juristen achter zich.

²⁰⁷ De huidige controle-adviseur bij de AID, H. Vervoort, ziet nog geen knelpunten ontstaan bij verwerking van verslagen/rapporten van buitenlandse inspecteurs als gevolg van de verdergaande samenwerkingsmogelijkheden. Het is echter wel van belang dat vanuit het OM duidelijke richtlijnen worden gegeven omtrent vervolgacties, zodat de uiteindelijke vervolgingsbeslissing wel bij de OvJ blijft liggen in plaats van bij de controle-adviseur.

²⁰⁸ In bijvoorbeeld Rechtbank Amsterdam, 21 maart 2008, LJN BD2785, vormt een brief van de Duitse autoriteiten een onderdeel van het bewijs.

²⁰⁹ Aldus van Buuren e.a. in Buuren e.a., 2005, p. 202-203.

²¹⁰ Damen, e.a. 2002, p. 214-215.

op het moment dat een overtreding geconstateerd is door een buitenlandse inspecteur, lijkt deze theoretische mogelijkheid nog geen praktijk te zijn.²¹¹

Vanwege de vrije bewijsleer in het bestuursrecht wordt ook gemakkelijker omgesprongen met bewijs dat strafrechtelijk onrechtmatig is verkregen. De standaard formulering van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) is dat onrechtmatig verkregen bewijs in een administratiefrechtelijk geding slechts dan niet is toegestaan wanneer de wijze van verkrijging zodanig indruist tegen hetgeen van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat gebruik van het bewijs onder omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht.²¹² Hierbij is van belang of gebruik van het bewijs de verdachte in zijn verdedigingsrecht schaadt. Dit kan ertoe leiden dat strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs wel kan worden gebruikt om een vergunning in te trekken of een andere niet-punitieve bestuurlijke sanctie op te leggen, terwijl dit bewijs in een strafproces zou worden buitengesloten. Overigens kan bewijs dat in strijd met het volkenrecht is verkregen (bijvoorbeeld door een bevoegdheidsgebrek van een Nederlandse inspecteur in buitenlandse wateren) wel worden gebruikt in een strafproces zolang hiertegen in feitelijke instantie niets wordt aangevoerd en dit niet het belang van de verdachte schaadt.²¹³

6.8.3. Concluderend

De verwerking van buitenlandse verslagen en rapporten lijkt tot op heden goed te verlopen. Een verslag van de communautaire inspecteur heeft de bewijskracht van een ‘*ander geschrift*’. In een bestuursrechtelijk proces kan dit voldoende zijn om een bestuursrechtelijke sanctie op te leggen. Een bevoegdheidsgebrek of anderszins onrechtmatig verkregen bewijs maakt een verslag niet onmiddellijk onbruikbaar. Ondanks de verplichting het bewijs op gelijke wijze te waarderen, lijkt hiervan in de praktijk nog geen sprake te zijn.

²¹¹ Zoals in paragraaf 6.8.1. aan de orde was, zal een Nederlandse ambtenaar steeds proces-verbaal opmaken van het verslag van de communautaire inspecteur. Dit was onder andere het geval in Rechtbank Amsterdam, 21 maart 2008, LJN BD2785. Op het moment echter dat een buitenlandse ambtenaar constateert dat een Nederlands schip in overtreding is, betekent de voorwaarde uit artikel 10 Vo. 1042/2006/EG dat ook op grond van zijn verslag bijvoorbeeld een vergunning moet kunnen worden ingetrokken.

²¹² ABRvS 4 februari 2000, AB 2000, 242.

²¹³ Zie bijvoorbeeld HR 16 april 1985, NJ 1986, 769 en HR 18 mei 1999, NJ 2000, 107.

6.9. Normering middels ABBB

Communautaire inspecteurs staan steeds onder verantwoordelijkheid van hun lidstaat, ongeacht in welke wateren zij opereren.²¹⁴ Dit leidt er niet dat toe zij vrijgesteld zijn van een aantal verplichtingen die de uitoefening van hun bevoegdheden in andere wateren met zich meebrengt. Toekenning van dezelfde bevoegdheden als de nationale inspecteur betekent mijns inziens dat voor de communautaire inspecteur tevens dezelfde verplichtingen gelden in de betreffende wateren.

In Nederlandse wateren dienen alle communautaire inspecteurs overeenkomstig het evenredigheidsbeginsel te handelen, zoals neergelegd in artikel 5:13 Awb en dienen zij de overige algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen, zoals opgesomd in hoofdstuk 2 en 3 Awb. Wanneer zij niet overeenkomstig deze beginselen handelen, zou dit tot dezelfde gevolgen moeten leiden als bij nationale inspecteurs het geval zou zijn. Bijvoorbeeld bewijsuitsluiting, een ondeugdelijk (sanctie) besluit of bij vergaande schendingen van de procesorde, mogelijk zelfs aansprakelijkheid van de Minister van LNV, ook al is de Minister niet de eerste verantwoordelijke voor communautaire inspecteurs afkomstig uit de andere lidstaten. Het mag namelijk niet zo zijn dat een gedupeerde in Nederlandse wateren zich niet op dergelijke rechten kan beroepen, alleen omdat een communautaire inspecteur uit een andere lidstaat de inspectie uitvoerde. In de huidige situatie is telkens een inspecteur van de kustlidstaat aanwezig waardoor op die wijze de aansprakelijkheid van de kustlidstaat kan worden gevormd.

Op het moment dat de communautaire inspecteurs echter zelfstandig gaan opereren, is het de vraag of ook in die situatie de overheid van de kustlidstaat kan worden aangesproken. Wanneer de communautaire inspecteur zijn bevoegdheden in strijd met de in de kustlidstaat geldende regelingen uitoefent, is het de controlerende lidstaat die de verantwoordelijkheid hiervoor dient te dragen. Er kan bijvoorbeeld schade voor de kustlidstaat ontstaan wanneer door onrechtmatige gedragingen van de communautaire inspecteur een sanctiebesluit onrechtmatig wordt geacht of wanneer het gecontroleerde schip schade heeft geleden en deze wil verhalen op de kustlidstaat. Aansprakelijkheid moet mijns inziens in een dergelijk geval

²¹⁴ De Inspectieverordening, noch de Basisverordening bevatten bepalingen hieromtrent, maar zie bijvoorbeeld COM(2003) 130, paragraaf 4.2.3. De Commissie geeft aan dat bij interactie tussen de lidstaten op het gebied van controle zij telkens de verantwoordelijkheid dragen voor de controles en inspecties uitgevoerd door hun inspecteurs.

kunnen worden afgewenteld op de lidstaat onder wiens verantwoordelijkheid de inspecteur valt.

De communautaire inspecteur dient controles uit te voeren overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Voor handelingen in strijd met deze beginselen moet in eerste instantie de controlerende lidstaat verantwoordelijk worden gehouden, maar dit mag niet leiden tot benadeling van de rechten van de geïnspecteerde.

6.10. Conclusie

Door de wijze van bevoegdheidstoedeling door de Commissie variëren de bevoegdheden van de communautaire inspecteur per lidstaat. Omdat nog geen documenten voorhanden zijn met een overzicht van bevoegdheden per lidstaat, blijft het de vraag welke bevoegdheden de communautaire inspecteur in elke lidstaat ter beschikking staan.

In dit hoofdstuk is onderzocht waar de toepassing van artikel 8 Inspectieverordening in Nederlandse wateren toe leidt en welke kwesties zich hierbij voordoen.

De Commissie heeft de intentie gehad de communautaire inspecteurs direct de nationale toezichtsbevoegdheden toe te laten komen. In Nederland betreft dit de bevoegdheden uit afdeling 5.2 Awb en toezichtsbevoegdheden uit de Visserijwet. Het wordt echter in twijfel getrokken of de Inspectieverordening hiertoe kan leiden met als gevolg dat de communautaire inspecteur eerst zou moeten worden aangewezen als toezichthouder. Bovendien wordt betwijfeld of de Commissie überhaupt over de bevoegdheid beschikt buitenlandse ambtenaren direct zelfstandige toezichtsbevoegdheden toe te kennen.

Het woongedeelte op een boot moet worden beschouwd als woonruimte. Alhoewel de Nederlandse visserij-inspecteur zonder toestemming van de bewoner een woonruimte mag betreden, is het nog de vraag of de Nederlandse rechter nadere regelgeving eist, voordat hij de communautaire inspecteur hiertoe bevoegd acht. Komt hem deze bevoegdheid toe, dan zal hij net als de Nederlandse visserij-inspecteur deze ruimte alleen mogen betreden met een officiële machtiging. De discussie bestaat echter of een woning zonder toestemming van de bewoner in de toezichtsfase überhaupt overeenkomstig de eisen van artikel 8 EVRM kan worden betreden.

Voor een effectieve taakuitoefening moet de visserij-inspecteur mijns inziens dwangmiddelen kunnen toepassen. Nederland moeten ervoor zorgen dat de communautaire inspecteur bepaalde medewerking kan afdwingen. Het niet meewerken aan zijn inspectie moet op dezelfde wijze worden aangepakt als het niet meewerken aan een Nederlandse visserij-inspecteur. Nederland voldoet hier momenteel niet aan, omdat geen bepalingen voorhanden zijn waarin de belemmering van de ambtsbediening door een buitenlandse inspecteur in de Nederlandse EEZ strafbaar wordt gesteld.

Gelet op de doelmatigheid van het controlebeleid - het voorkomen van inbreuken of het onmiddellijk doen stoppen daarvan - zou de communautaire inspecteur de mogelijkheid moeten toekomen lichte dwangmaatregelen te nemen, zoals het verzegelen van netten. Zolang de bevoegdheid tot bestuursdwang niet gemandateerd is aan de AID ambtenaren, kan ook de communautaire inspecteur dergelijke bevoegdheden niet uitoefenen.

De lidstaten hebben de plicht om aan de verslagen van communautaire inspecteurs dezelfde waarde te hechten als aan de verslagen van hun nationale inspecteurs. Dit betekent dat voor het opleggen van een bestuurlijke sanctie het verslag van een communautaire inspecteur voldoende bewijs vormt. In de huidige praktijk is dit nog niet doorgevoerd. Voor een strafrechtelijke sanctie zijn overige bewijsmiddelen noodzakelijk.

De communautaire inspecteur zal gedurende zijn inspectie de rechten van de geïnspecteerde in acht moeten nemen en overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur moeten handelen. Wanneer sprake is van onbehoorlijk toezicht mag het feit dat de communautaire inspecteur geen Nederlandse visserij-inspecteur is, er niet toe leiden dat de geïnspecteerde zich niet op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kan beroepen. Omdat de lidstaat van nationaliteit van de communautaire inspecteur altijd verantwoordelijk blijft voor zijn inspecteurs, zal Nederland deze lidstaat moeten kunnen aanspreken bij eventuele schade.

Er kan worden geconcludeerd dat het optreden van de communautaire inspecteur in Nederlandse wateren op een aantal problemen stuit. Er zijn in ieder geval een viertal punten die nadere uitleg en/of nadere uitwerking behoeven door de Nederlandse wetgever. Dit betreft de wel of niet aanwijzing van de communautaire inspecteur als toezichthouder, het binnentreden in een woning, de strafbaarstelling van het niet meewerken met en ander ongewenst gedrag tegenover een communautaire inspecteur en de mandatering van de bestuursdwangbevoegdheid.

Hoofdstuk 7 Nationale inspecteurs

7.1. Inleiding

Met de komst van het vernieuwde gemeenschappelijk visserijbeleid heeft de communautaire wetgever niet alleen voorzien in een uitbreiding van transnationale inspecties door middel van de communautaire inspecteurs. De lidstaten zelf hebben ook meer mogelijkheden toegewezen gekregen om vanuit eigen inzicht inspecties uit te voeren buiten hun eigen wateren. De basis hiervoor was reeds gelegd in 2002, maar voor de inwerkingtreding was de vaststelling van nadere bepalingen noodzakelijk.²¹⁵ Net als voor de communautaire inspecteur is dit gebeurd in de Inspectieverordening. Ingevolge de Inspectieverordening reiken de controle bevoegdheden van de lidstaten nu tot de exclusieve economische zones van alle lidstaten.²¹⁶

In de paragraaf 2 wordt uiteengezet onder welke voorwaarden de lidstaten inspecties in alle communautaire wateren mogen en kunnen ontplooien. Daarna wordt onderzocht welke bevoegdheden de inspecteurs hiertoe hebben en welke problemen zich hierbij voordoen (paragraaf 3). De Nederlandse situatie vormt opnieuw het uitgangspunt. Vervolgens wordt, net als in hoofdstuk 5 ten aanzien van de communautaire inspecteur, geanalyseerd waar gebreken liggen op het gebied van uniforme inspectie (paragraaf 4). Het hoofdstuk eindigt met een conclusie.

Aangezien een aantal knelpunten bij de uitoefening van bevoegdheden door de nationale inspecteurs buiten hun eigen grenzen van dezelfde orde zijn als bij de communautaire inspecteur en deze uitgebreid zijn besproken in het vorige hoofdstuk, wordt waar nodig terugverwezen.

²¹⁵ Artikel 28 lid 6 alinea 2 Vo. 2371/2002/EG.

²¹⁶ Artikel 28 lid 3 alinea 1 Vo. 2371/2002/EG jo artikel 1 en 2 Vo. 1042/2006/EG.

7.2. Voorwaarden

7.2.1. *Alleen in de EEZ*

In de eerste vier artikelen van de Inspectieverordening is neergelegd in welke gevallen en onder welke voorwaarden de lidstaten inspecties mogen uitvoeren buiten hun eigen wateren. De eerste voorwaarde die in acht moet worden genomen is dat inspectie door inspecteurs van een andere lidstaat (hierna: nationale inspecteur) *alleen* plaatsvindt in de EEZ *buiten* de territoriale wateren van de kustlidstaten.²¹⁷

7.2.2. *Melding/toestemming*

De tweede voorwaarde betreft de melding of de toestemming. Er dient een onderscheid te worden gemaakt tussen de inspectie van een vissersvaartuig dat onder eigen vlag vaart en vissersvaartuigen die onder de vlag varen van een andere lidstaat, c.q. derde land. Waar voor de inspectie van eigen schepen een meldingsplicht geldt, kan de inspectie van buitenlandse schepen slechts plaatsvinden na toestemming.

Vaartuigen onder eigen vlag (artikel 1)

Lidstaten zijn steeds bevoegd om controles op eigen schepen uit te oefenen. De voorwaarde die hierbij geldt, is dat de betreffende kustlidstaat op de hoogte wordt gesteld van het voornemen om te gaan controleren en tevens van elke opvolgende inspectie-activiteit.²¹⁸ Het bestaan van een specifiek controleprogramma, noch de toestemming van de lidstaat doen ter zake.²¹⁹ Dit volgt uit de exacte lezing van artikel 28, lid 3 Basisverordening in combinatie met de Inspectieverordening. Lid 3 van artikel 28 valt namelijk uiteen in 3 onderdelen; alinea 1. de controle van eigen schepen in wateren onder jurisdictie van een andere lidstaat; alinea 2. de controle van buitenlandse schepen in wateren onder jurisdictie van een andere lidstaat en; alinea 3. de controle van alle communautaire schepen in internationale wateren. Alinea 1 biedt de lidstaten de mogelijkheid te allen tijde controlerend op te treden ten aanzien van eigen

²¹⁷ De verwijzing naar artikel 28 lid 3 Vo. 2371/2002/EG maakt duidelijk dat het gaat om communautaire wateren, zolang dit buiten de 12 zeemijlen van de desbetreffende lidstaat is.

²¹⁸ Artikel 1 lid 1 Vo. 1042/2006/EG. Overeenkomstig lid 2 dient de melding de naam en roepletters van het vaartuig te bevatten en de geraamde plaats en tijdstip van binnenkomst in de wateren die onder de jurisdictie van de kustlidstaat vallen.

²¹⁹ Artikel 28 lid 3 1e alinea Vo. 2371/2002/EG.

schepen. Dit blijkt ook uit de uitwerking van artikel 28 in de Inspectieverordening, waarin de controle op eigen schepen en die op buitenlandse schepen in twee aparte artikelen worden behandeld. Een melding voldoet daarom in geval van controle op schepen varende onder eigen vlag.²²⁰

Vaartuigen onder vreemde vlag (artikel 2)

Voordat controle van vissersvaartuigen onder vreemde vlag kan plaatsvinden, dient de kustlidstaat hiertoe toestemming te verlenen. Dit kan een uitdrukkelijke toestemming zijn of een impliciete toestemming, te weten de toepasselijkheid van een specifiek controleprogramma.²²¹

Bij de aanwezigheid van een specifiek controleprogramma tussen de lidstaten blijkt uit dit programma de toestemming tussen de deelnemende lidstaten om naast eigen schepen ook overige communautaire en buitenlandse schepen te controleren. Wanneer geen specifiek controleprogramma in werking is, dient de controlerende lidstaat voorafgaande aan de betreffende inspectie toestemming te vragen aan de kustlidstaat. Laatstgenoemde moet binnen 24 uur beslissen of al dan niet toestemming wordt verleend.²²²

7.2.3. Toekenning van bevoegdheden

De derde voorwaarde betreft de toekenning van bevoegdheden. De Inspectieverordening verplicht de lidstaten inspecteurs van de overige lidstaten in hun wateren toe te laten. Niet alleen de controlerende lidstaat, maar ook de kustlidstaat moet ervoor zorgen dat nationale inspecteurs rechtmatig in al deze wateren kunnen optreden. De toekenning van bevoegdheden aan inspecteurs om handhavend op te treden binnen de grenzen van artikel 1 en 2 van deze verordening is hiervoor noodzakelijk, aangezien de verordening zelf hierin niet voorziet. Het is daarom van belang dat de inspecteurs vanuit hun eigen staat bevoegd zijn buiten nationale grenzen controles uit te voeren, maar tevens door de kustlidstaat in staat worden gesteld deze

²²⁰ Vergelijk artikel 1 en 2 van Vo. 1042/2006/EG.

²²¹ Immers artikel 28 lid 3 2e alinea Vo. 2371/2002/EG spreekt van a) 'na toestemming(...), of' b) 'van een specifiek toezichtsprogramma(...)'.²²²

²²² Artikel 2 lid 1 Vo. 1042/2006/EG. Ondanks het zwijgen van de verordening op dit punt, zullen we van een fictieve weigering moeten uitgaan op het moment dat niet binnen 24 beslist is, gelet op de in beginsel soevereine rechten met betrekking tot handhaving van het visserijbeleid in de eigen EEZ. Van toestemming achteraf mag slechts in uitzonderingssituaties gebruik worden gemaakt.

controles rechtmatig uit te voeren. Dit kan ertoe leiden dat nadere nationale regelgeving noodzakelijk is.

7.2.4. Voorwaarden voor uitvoering

De laatste conditie betreft het neerleggen van voorwaarden voor de uitvoering van controles. De Inspectieverordening schrijft voor dat de voorschriften betreffende de goedkeuring van het specifieke controleprogramma de voorwaarden neerlegt waaronder deze inspecties mogen plaatsvinden.²²³ Alhoewel het kabeljauw controleprogramma uit 2005 bepaalt dat deze voorwaarden een onderdeel moeten zijn van de nationale plannen, is in het Nederlandse controleprogramma geen regeling te vinden waarin de bevoegdheden over en weer worden geregeld.²²⁴ Het valt te bezien of de betrokken lidstaten bij de uitwerking van het blauwvintonijn controleprogramma wel dergelijke regelingen zullen vastleggen.²²⁵ Opvallend is namelijk dat in dit programma geen voorwaarden zijn opgenomen waaronder inspecteurs over en weer in elkaars wateren kunnen controleren. Evenmin verplicht het programma de betreffende lidstaten dergelijke voorwaarden in hun nationale controleplannen op te nemen.²²⁶ Terwijl het kabeljauw controleprogramma deze verplichting nog wel bevatte, kan worden afgevraagd waarom deze voorwaarde niet is opgenomen in het blauwvintonijn controleprogramma.²²⁷

Ofschoon tot op heden niet buiten een specifiek controleprogramma overeenkomstig artikel 1 en 2 Inspectieverordening is opgetreden, moet ook voor deze situatie worden vastgelegd onder welke voorwaarden toezicht mag worden uitgeoefend. De instemming op basis van een melding of toestemming om inspecties uit te voeren, impliceert namelijk niet dat naar believen mag worden opgetreden. Momenteel ontbreekt echter een bepaling die aangeeft welke regels toepasselijk zijn. Dit geldt zowel voor de controle op eigen schepen als voor de controle op buitenlandse schepen. Net als bij de communautaire inspecteur is daarom niet

²²³ Artikel 2 lid 3 Vo. 1042/2006/EG.

²²⁴ Beschikking 2005/429/EG, bijlage II paragraaf 8.

²²⁵ Beschikking 2008/323/EG.

²²⁶ Terwijl artikel 34 lid 1 quater Vo. 2847/1993/EEG bepaalt dat het specifieke controleprogramma de voorwaarden voor een uniforme, doeltreffende en economische controle bevat.

²²⁷ Dit zou ook het gevolg kunnen zijn van het geldingsgebied. Waar het plan van 2005 tussen de Noordzeestaten gold, landen die vaker samenwerkingsacties hebben ondernomen, geldt het plan uit 2008 tussen een aantal Middellandse zee Staten. Laatstgenoemden zijn mogelijk minder geneigd verdergaande samenwerking te realiseren.

duidelijk hoe lidstaten elkaar op de hoogte stellen van deze voorwaarden. Het blijft daarom voor de inspecteurs onduidelijk wat zij exact mogen en naar welk recht dient te worden gehandeld.

7.3. Bevoegdheden

7.3.1. Informatiebevoegdheid

Net als de communautaire inspecteurs hebben alle nationale inspecteurs toegang tot lokale informatie en documenten, voor zover nodig voor het verrichten van hun taken, in dezelfde mate en onder dezelfde voorwaarden als de inspecteurs van de lidstaat waar de inspectie plaatsvindt.²²⁸

De Inspectieverordening legt niet vast dat inspectie- en bewakingsrapporten van nationale inspecteurs in alle lidstaten toelaatbaar bewijsmateriaal vormen bij administratieve of gerechtelijke procedures. Nu dit wel in artikel 28 lid 5 van de Basisverordening is opgenomen, moet ervan worden uitgegaan dat dit tevens geldt voor de rapporten van nationale inspecteurs. Voor de vaststelling van feiten moeten deze documenten daarom op dezelfde voet worden behandeld als inspectie- en bewakingsverslagen van de inspecteurs van de betreffende kustlidstaat.²²⁹

7.3.2. Controlebevoegdheden

Op basis van artikel 1 en 2 Inspectieverordening kunnen nationale inspecteurs *inspecties* uitvoeren. Welke bevoegdheden de kustlidstaten aan de inspecteurs van een andere lidstaat moeten toekennen, is afhankelijk van de vraag wat de Commissie onder *inspecties* heeft verstaan. De communautaire wetgever heeft niet bepaald dat de nationale inspecteurs geen politie- en handhavingsbevoegdheden toekomen, zoals bij de communautaire inspecteur wel het geval is. Dit mag echter niet zonder meer tot de conclusie leiden dat de kustlidstaten alle soorten handhavingsbevoegdheden moeten toelaten. Andersom mag dit ook niet zodanig

²²⁸ Artikel 11 lid 1 Vo. 1042/2006/EG. Bij samenwerking middels een JDP kan door Nederland toegang worden verleend tot het intranet van het Ministerie van LNV. Op die wijze kunnen de deelnemende inspecteurs onder meer beschikken over de Nederlandse VMS gegevens.

²²⁹ Zie voor meer uitleg hoofdstuk 6 paragraaf 6.8.

beperkt worden uitgelegd dat de nationale inspecteurs in de praktijk geen controles kunnen uitvoeren. Dit zou de uitvoering van de verordening immers in de weg staan.

Gelet op de woordkeuze tussen het bepaalde bij de communautaire inspecteur en het bepaalde in de artikelen 1 en 2 –in beide wordt gesproken van inspecties- lijkt het voor de hand te liggen om de controlebevoegdheden van nationale inspecteurs in het buitenland gelijk te trekken met die van de communautaire inspecteurs. Dit impliceert dat de kustlidstaat moet toestaan dat de inspecteur van een andere lidstaat toezichthoudende maatregelen neemt.²³⁰ Om werkelijk toezichthoudend te kunnen optreden, zal hem een minimum aantal bevoegdheden moeten toekomen, zoals het recht een schip te betreden, documenten in te zien en de lading te controleren. Realisatie van een doeltreffende handhaving (zoals eerder in hoofdstuk 6 aan de orde was) vereist mijns inziens bovendien een afdwingbaar vorderingsrecht.²³¹ Nationale wetgeving zou zodoende een bepaling moeten bevatten waarin het niet meewerken aan een visserij-inspecteur, ongeacht zijn nationaliteit en identiteit (nationaal, buitenlands of communautair) strafbaar wordt gesteld.

7.3.3. *Verdergaande bevoegdheden*

De kustlidstaat is steeds de eerste verantwoordelijke voor de follow-up van overtredingen in zijn EEZ.²³² Toch is het niet onbegrijpelijk wanneer de controlerende lidstaat het initiatief neemt om de kapitein of de reder van het overtreedende schip te vervolgen, vooral wanneer het om een overtreding gaat van een vaartuig dat onder zijn vlag vaart. De inspecteur van de controlerende lidstaat is immers op dat moment als eerste bij de constatering aanwezig en een snelle afhandeling pleit voor deze handelwijze.²³³ Ook de verantwoordelijkheid die de vlaggenstaat in beginsel draagt voor de schepen die onder zijn vlag varen, rechtvaardigt optreden van zijn kant. Rechtsmacht vormt voor dit optreden over het algemeen geen probleem, omdat de meeste staten rechtsmacht hebben gecreëerd aan boord van schepen die onder hun eigen vlag varen, ongeacht waar deze zich bevinden. De Commissie kent de

²³⁰ Zie voor meer uitleg hoofdstuk 6 paragraaf 6.2.

²³¹ Bovendien bepaalt artikel 22 van de Basisverordening dat kapiteins verplicht zijn mee te werken aan inspecties (ongeacht door welke inspecteur deze worden uitgevoerd), als één van de voorwaarden voor het rechtmatig vissen in Europese wateren. Uit deze verplichting kan tevens worden afgeleid dat alle lidstaten een vorderingsrecht moeten toekennen aan buitenlandse inspecteurs.

²³² COM(2002) 130, p. 23.

²³³ Vervolging door de kustlidstaat leidt tot overdracht van bewijsmateriaal en het verzenden van rapporten over en weer. Bovendien is het de vraag of de kustlidstaat vervolging opportuun acht. Op het moment dat de kustlidstaat besluit om niet te vervolgen, kan de controlerende lidstaat alsnog tot sanctionering overgaan, maar gezien de inmiddels verstreken tijd, is dit een niet geheel wenselijke situatie.

lidstaten in de toepasselijke verordeningen echter inspectiebevoegdheden toe en geen strafvorderlijke bevoegdheden. De communautaire wetgeving voorziet zodoende niet in een rechtsbasis waarop dergelijk optreden is toegestaan.

Voordat vervolging door een andere staat kan plaatsvinden, dient de kustlidstaat hiervoor toestemming te verlenen. In eerste instantie gaan de bevoegdheden van de nationale inspecteurs daarom niet verder dan het houden van toezicht.

7.4. Bevoegdheden toegepast op de Nederlandse situatie

Alvorens Nederlandse inspecteurs op grond van artikel 1 en 2 Inspectieverordening in de wateren onder jurisdictie van andere lidstaten kunnen opereren, zal Nederland zijn inspecteurs bevoegdheden moeten toekennen om buiten de nationale grenzen te kunnen controleren. Voordat inspecteurs van andere lidstaten in Nederlandse wateren kunnen optreden, zal Nederland hen hiertoe bevoegd moeten verklaren.

7.4.1. Nederlandse inspecteurs in EEZ overige lidstaten

In hoofdstuk 4 hebben we gezien dat de Nederlandse visserij-inspecteurs vergaande bevoegdheden hebben, namelijk toezichts- en opsporingsbevoegdheden. Het bereik van hun bevoegdheden is neergelegd in het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar AID 2005. Nederlandse inspecteurs zijn buiten de Nederlandse visserijzone bevoegd aan boord van alle Nederlandse schepen, ongeacht waar deze zich bevinden. Zoals uit bovenstaande derde voorwaarde bleek, kunnen de bevoegdheden buiten Nederlandse wateren pas rechtmatig worden geëffectueerd, zodra de kustlidstaat hen toestaat dergelijke handelingen te verrichten.

Nederland heeft geen bevoegdheden voor zijn inspecteurs gecreëerd voor wat betreft de controle op buitenlandse vaartuigen in wateren onder jurisdictie van andere lidstaten. Ook de verordening voorziet niet in een toewijzing van bevoegdheden in deze, zij acht immers de lidstaat bevoegd controlerend op te treden en niet de nationale inspecteurs.

Gezien het bestaan van de figuur van de communautaire inspecteur die wel bevoegd is alle communautaire schepen te controleren en het feit dat alle Nederlandse visserij-inspecteurs als communautaire inspecteur zijn aangewezen, lijkt een uitbreiding van hun bevoegdheden in deze niet noodzakelijk. Nederland zal waarschijnlijk buiten de gezamenlijk uit te voeren

specifieke controleprogramma's niet snel het profijt zien in het controleren van buitenlandse schepen in andermans wateren, noch om financiële redenen, noch om opportune redenen. Bovendien kunnen Nederlandse visserij-inspecteurs gedurende de werking van een specifiek controleprogramma deze bevoegdheden uitoefenen op basis van hun aanstelling als communautaire inspecteur. Het ligt om deze reden niet voor de hand AID ambtenaren apart bevoegd te verklaren in communautaire wateren buitenlandse schepen te controleren. Van de mogelijkheid om op basis van toestemming buitenlandse schepen te controleren zal mijn inziens niet snel gebruik worden gemaakt.

Nu de verordening alleen controlebevoegdheden toekent, is Nederland voor de uitoefening van opsporingsbevoegdheden telkens afhankelijk van instemming van de kustlidstaat en zullen de inspecteurs niet zonder meer hun opsporingsbevoegdheden mogen aanwenden. Dit leidt er bijvoorbeeld toe dat de Nederlandse visserij-inspecteur niet steeds een proces-verbaal mag opmaken wanneer bij de inspectie van een Nederlands schip een overtreding wordt geconstateerd. Uitoefening van dergelijke vervolgingshandelingen veronderstelt immers een basis hiertoe in internationaal recht. De kustlidstaat zal hiervoor, net als bij het optreden tegen buitenlandse schepen, eerst toestemming moeten verlenen.

De Nederlandse rechter stelt hier in de praktijk overigens niet al te hoge eisen aan. Toestemming achteraf wordt als afdoende beschouwd om het bevoegdheidsgebrek te herstellen en in sommige gevallen wordt zelfs volstaan met stilzwijgende toestemming.²³⁴

Wanneer een kustlidstaat toestemming verleent een overtreder te vervolgen, terwijl de Nederlandse inspecteur zijn toezichtsbevoegdheden uitoefende in de hoedanigheid van een communautaire inspecteur, is het de vraag of hij kan terugvallen op zijn bevoegdheden als nationale inspecteur. De communautaire inspecteur komt immers geen politiebevoegdheden toe, terwijl de inspecteur in de hoedanigheid van Nederlandse visserij-inspecteur deze wel mag uitoefenen, althans, wanneer het om een schip gaat dat onder zijn vlag vaart. Aangezien een communautaire inspecteur altijd een nationale inspecteur is, is hij steeds bevoegd om zijn nationale bevoegdheden toe te passen. Zodra de kustlidstaat toestemming verleent om

²³⁴ Klip, 1995, p. 1074-1076; T&C Strafvordering, p. 1597; Baaijens- van Geloven, 2001, p. 355-356. Allen dragen verschillende situaties aan, waaruit blijkt dat Nederland niet al te zwaar tilt aan de toestemming om vervolgingshandelingen uit te oefenen. Bewijs dat eventueel in strijd met het volkenrecht verkregen is, kan nog steeds in het strafproces worden gebruikt, zolang dit in feitelijke instantie niet wordt aangevochten en er geen sprake is van strijd met het schutznormvereiste, aldus Baaijens- van Geloven in: Baaijens- van Geloven, 2001, p. 356, noot 19. Zie bijvoorbeeld HR 16 april 1985, NJ 1986, 769, HR 18 mei 1999, NJ 2000, 107.

strafrechtelijk op te treden in zijn wateren, rechtvaardigt dit de toepassing van vervolgingsbevoegdheden in de hoedanigheid van nationale inspecteur.

7.4.2. Buitenlandse inspecteurs in Nederlandse wateren

Alle lidstaten mogen hun eigen schepen controleren in Nederlandse wateren. Sanctionerend optreden is hen in beginsel niet toegestaan. Voordat de buitenlandse inspecteur rechtmatig in de Nederlandse EEZ inspecties kan uitoefenen, zal hij hiertoe bij Nederlands wettelijk voorschrift bevoegd moeten worden verklaard.²³⁵ In hoofdstuk 3 kwam namelijk naar voren dat buitenlandse ambtenaren niet zonder meer in de Nederlandse EEZ handhavend kunnen optreden. Hier kan worden verwezen naar het rapport ‘Europa en de Awb’, waarin Widdershoven e.a. betogen dat buitenlandse inspecteurs apart moeten worden aangewezen als toezichthouder. Dit is nodig, omdat hier geen sprake is van een directe toekenning van bevoegdheden door de verordening.

Nu door de Nederlandse overheid geoordeeld is dat de verordening geen verdere uitwerking behoeft, kunnen buitenlandse inspecteurs mijns inziens momenteel niet op een rechtmatige wijze toezicht uitoefenen op hun eigen schepen in Nederlandse wateren. Nederland lijkt om deze reden niet te voldoen aan haar verplichtingen. Door bijvoorbeeld het Besluit aanwijzing toezichthouders Visserijwet aan te vullen met de aanwijzing van buitenlandse inspecteurs als toezichthouders, kan Nederland aan haar verplichting voldoen.

Wanneer we de redenering van Widdershoven e.a. zouden volgen, dient eerst artikel 5:11 Awb te worden gewijzigd, voordat een buitenlandse ambtenaar als toezichthouder kan worden aangewezen.²³⁶ Ik zie niet in waarom een expliciete bepaling in de Awb moet worden opgenomen voordat aanwijzing van een buitenlandse ambtenaar kan plaatsvinden. Net als in hoofdstuk 6 betoogd, laat de redactie van artikel 5:11 Awb veel mogelijkheden open, zo ook mijns inziens de mogelijkheid om buitenlandse ambtenaren aan te wijzen.

De uitvoering van deze verplichting door bijvoorbeeld aanwijzing in een besluit is echter minder gemakkelijk dan doet vermoeden. Waar namelijk rekening mee moet worden gehouden, is dat de verschillende lidstaten vele inspecteurs bevoegd hebben verklaard om buiten eigen wateren op te treden. Er vanuit gaand dat alle communautaire inspecteurs

²³⁵ Handboek AWB, commentaar bij afdeling 5.2, aantekening 13.

²³⁶ Widdershoven e.a., 2007, p. 121. De schrijvers geven overigens aan dat de praktijk zich weet te redden zonder een dergelijke bepaling en dat daarom niet heel veel haast achter de wijziging hoeft te worden gezet.

bevoegd zijn om buiten specifieke controleprogramma's op te treden, loopt het aantal inspecteurs dat buiten eigen grenzen kan optreden in de 850.²³⁷ Aangezien niet alle lidstaten in Nederlandse wateren zullen controleren, zal Nederland niet al deze inspecteurs hoeven aan te wijzen. De verordening schept echter geen voorwaarden waaronder buitenlandse inspecteurs moeten worden aangewezen, waardoor onduidelijk is welke eisen Nederland bij deze aanwijzing mag stellen.

Naast de noodzaak dat Nederland voorziet in een basis waarop een buitenlandse inspecteur rechtmatig in Nederlandse wateren kan controleren, dient ook de lidstaat zelf zijn inspecteurs bevoegdheden toe te wijzen. Ofschoon de wetgeving van de overige lidstaten buiten deze scriptie valt, is het interessant kort een blik te richten op omliggende landen. Zo kan uit Britse en Belgische wetgeving worden opgemaakt dat hun inspecteurs bevoegdheden hebben om in buitenlandse en internationale wateren controles uit te oefenen, zij het –net als Nederland– alleen op schepen die onder eigen vlag varen.²³⁸

7.5. Eenheid in uitvoering

De uitvoering van samenwerkings- en controlemogelijkheden uit artikel 1 en 2 Inspectieverordening leidt tot activiteiten van verschillende buitenlandse inspecteurs in dezelfde wateren. In Nederlandse wateren hebben bijvoorbeeld Duitse, Engelse, Franse, Belgische, Deense (en Noorse) vissersvaartuigen toegang tot verschillende visbestanden.²³⁹ Dit betekent dat bij uitoefening van de bevoegdheden van de verordening in deze wateren inspecteurs van 5 verschillende lidstaten kunnen optreden. Als gevolg van de verslagleggingsplicht kan dit ertoe leiden dat de Nederlandse autoriteiten 5 typen verslagen ontvangen, opgesteld in 4 verschillende talen, zolang niet vastligt op welke wijze verslag dient te worden uitgebracht.²⁴⁰ In hoofdstuk 5 kwam naar voren dat zojuist genoemde lidstaten, oftewel de Noordzeestaten, onderling hebben afgesproken Engels als werktal in te

²³⁷ Zie de bijlage bij dit document.

²³⁸ In België ingevolge artikel 13 van de Wet van 28 maart 1975 betreffende de handel in landbouw-, tuinbouw- en zeevisserijproducten. In Engeland ingevolge artikel 8 lid 1 en artikel 14 van de Fisheries act 1968.

²³⁹ Zie bijlage IA Vo. 40/2008/EG.

²⁴⁰ Artikel 4 Vo. 1042/2006/EG.

voeren. Dit voorbeeld zal zich ten aanzien van de taal daarom tussen deze landen niet voordoen.

Om ook buiten de werking van specifieke controleprogramma's en tussen alle overige lidstaten een effectiever en meer uniform controlebeleid te verwezenlijken, bestaat de noodzaak nadere regels met betrekking tot de inhoud van een inspectieverslag neer te leggen, afspraken te maken omtrent de taal waarin contact met elkaar wordt onderhouden en een communautaire gedragscode op te stellen. Een gedragscode kan onduidelijkheden omtrent -of de afwezigheid van- nationale voorwaarden ondervangen waaraan inspecties van overige lidstaten in de verschillende kustlidstaten moeten voldoen. Voor de realisatie van een meer uniform controlebeleid is nadere regelgeving derhalve noodzakelijk. In hoofdstuk 5 paragraaf 5.4 en 5.5 is hier nader bij stil gestaan.

7.6. Conclusie

Alle lidstaten kunnen in communautaire wateren alle communautaire vissersschepen controleren. De voorwaarden die hierbij gelden zijn 1. alleen buiten de territoriale wateren, 2. melding bij controle op eigen schepen en toestemming van de kustlidstaat bij controle op overige schepen, 3. toekenning van bevoegdheden aan de inspecteurs door de controlerende lidstaat en door de kustlidstaat en, 4. het neerleggen van voorwaarden waaronder dergelijke controles kunnen plaatsvinden.

De derde en vierde voorwaarde leveren mogelijk enkele problemen op. Nu de verordening niet aangeeft wat zij precies op het oog heeft met '*inspecties*', blijft zonder nationale wetgeving onduidelijk welke bevoegdheden nationale inspecteurs in de EEZ van andere lidstaten mogen uitoefenen. Het kan worden beargumenteerd dat voor een effectieve controle deze inspecteurs dezelfde bevoegdheden moeten toekomen als de communautaire inspecteur. Verwezen wordt naar hoofdstuk 6 voor een bespreking van deze bevoegdheden.

Op dit moment kunnen inspecteurs van de overige lidstaten nog niet rechtmatig toezicht uitoefenen in de Nederlandse EEZ, aangezien nog geen aanwijzing heeft plaatsgevonden. Niet duidelijk is in hoeverre aanwijzing van alle buitenlandse inspecteurs dient te geschieden.

Verder heeft Nederland haar inspecteurs geen bevoegdheden toegewezen om buitenlandse schepen te controleren. Dit levert mijns inziens geen problemen op nu dit wordt opgelost door het bestaan van de communautaire inspecteur.

Een uniform handhavingsbeleid lijkt met de huidige summere bepalingen niet volledig realiseerbaar. Het tot stand brengen van een gedragscode en regelingen omtrent taal en inhoud van verslagen is onontbeerlijk voor een meer geharmoniseerde aanpak. De Commissie en het CBVC zullen ook bij de handhaving op basis van artikel 1 en 2 Inspectieverordening een grotere rol moeten gaan spelen om meer duidelijkheid te scheppen in de huidige bepalingen en meer gelijkheid te creëren in de handhaving door de verschillende lidstaten.

Hoofdstuk 8 Conclusie

Met de komst van de Basisverordening is op het gebied van visserijcontrole in de Europese Unie een transnationaal handhavingssysteem opgezet. Uitvoering van handhaving op basis van dit systeem betekent dat alle kustlidstaten het recht opgeven eenzijdig op te treden. Er wordt wel gezegd dat sprake is van een gezamenlijke uitoefening van de soevereiniteit.²⁴¹ Lidstaten moeten handhavingsacties van andere lidstaten in hun wateren toelaten. Daar staat tegenover dat al deze lidstaten ook in de wateren van de andere lidstaten bepaalde rechten mogen doen laten gelden.

Ondanks de creatie van verschillende vergaande mogelijkheden om buiten eigen grenzen handhavend op te treden, wordt hier tot op heden weinig gebruik van gemaakt. Lidstaten lijken, of eigenlijk, zijn nog niet bereid om tot zo ver hun soevereine handhavingsrechten op te geven. Optreden in andermans wateren brengt het risico met zich mee dat die landen ook in hun wateren gaat optreden en zover wil men nu juist nog niet gaan.²⁴²

Om toch te voldoen aan de verplichting om samen te werken in de handhaving van het visserijbeleid, worden teams gebundeld met inspecteurs van verschillende lidstaten, waarbij ervoor wordt gezorgd dat telkens een inspecteur van de betreffende kustlidstaat aanwezig is. Op die manier hoeft de buitenlandse inspecteur geen taken uit te oefenen welke een inbreuk zou vormen op de soevereiniteit van de kustlidstaat. Bovendien wordt er op deze wijze voor gezorgd dat zich geen bevoegdheidsproblemen voordoen en dat er zonder problemen follow-up maatregelen kunnen worden genomen.

Het systeem is echter niet opgezet om op een dergelijke beperkte schaal te worden benut. De toekomst moet uitwijzen in hoeverre gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheden die de communautaire wetgeving biedt.

In deze scriptie is onderzocht waar toepassing van de communautaire instrumenten toe leidt, welke bevoegdheden de visserij-inspecteurs hebben en wat aan het huidige beleid ontbreekt

²⁴¹Brinkhorst, 2008. 'Als gevolg van het EU lidmaatschap kunnen lidstaten niet langer eigenmachtig zelf optreden. (...) Het behoort nu eenmaal tot het wezen van de gezamenlijke uitoefening van soevereiniteit, dat men het recht opgeeft om eenzijdig op te treden. Bij iedere uitruil gaat het om een afweging tussen wát men opgeeft en wát men er voor terugkrijgt.'

²⁴² Aanwezigheid van politieke spanningen blijkt uit gesprekken met G. Reijmer en M. Newman.

om tot een uniform controlebeleid te komen. De situatie in Nederland heeft hierbij ter illustratie gediend.

In het derde en vierde hoofdstuk is de Nederlandse rechtsmacht beschreven en is tevens onderzocht welke bevoegdheden de Nederlandse toezichthouders hebben in Nederlandse wateren en daarbuiten. Voordat rechtmatig en effectief buiten nationale grenzen kan worden opgetreden dient de nationale wetgeving in de benodigde bevoegdheden te voorzien. Alhoewel deze hoofdstukken voornamelijk tot doel hadden als basis te dienen voor de drie opvolgende hoofdstukken, wil ik een aantal punten benadrukken.

Op basis van internationaal en Europees recht kunnen de lidstaten in vergaande mate rechtsmacht uitoefenen buiten hun territoriale grenzen. De nieuwe mogelijkheden die de communautaire wetgeving biedt binnen het GVB leiden zelfs tot de verplichting om buiten nationale grenzen op te treden. Omdat de kustlidstaten in beginsel soevereine rechten toekomen ten aanzien van de bescherming van de aquatische hulpbronnen en de handhaving van de visserijregelgeving, heeft de EU in een rechtsgrond voorzien waardoor lidstaten rechtmatig in elkanders EEZ kunnen optreden.

Naast een rechtsgrond dient hiertoe ook rechtsmacht te worden gecreëerd. In Nederland heeft dit geleid tot aanpassing van de Visserijwet. De Nederlandse wetgever voorziet niet in rechtsmacht voor de controle op buitenlandse schepen buiten gereguleerde gebieden en buiten eigen EEZ. Omdat de lidstaten echter een deel van hun soevereiniteit hebben overgeheveld naar de EU, kan de Commissie bevoegd worden geacht deze soevereiniteit voor de lidstaten te beperken en uit te breiden. Dit is gebeurd in de GVB regelgeving en zodoende levert de omissie in de Nederlandse wetgeving op dit punt geen problemen op.

Naast de vestiging van rechtsmacht dienen de lidstaten ook bevoegdheden aan hun inspecteurs toe te kennen om rechtmatig buiten eigen grenzen op te treden. Nederlandse visserij-inspecteurs beschikken over een breed scala aan bevoegdheden, namelijk uit afdeling 5.2 Awb, de Visserijwet en de Wed. De toezichtsbevoegdheden kan de AID ambtenaar als toezichthouder in de Nederlandse EEZ uitoefenen tegenover alle schepen en als opsporingsambtenaar is hij tevens bevoegd om ten aanzien van Nederlandse schepen buiten de Nederlandse EEZ controle -en vervolgingsmaatregelen te nemen, zolang dit maar gebeurt in overeenstemming met het volkenrecht. Op één plek is sprake van een omissie. Aangezien Nederland geen rechtsmacht gecreëerd heeft voor wateren onder jurisdictie van andere staten,

komen de AID ambtenaren op dit punt geen bevoegdheden toe. In hoofdstuk 7 heb ik beargumenteerd dat dit geen problemen hoeft op te leveren aangezien de AID ambtenaren in de hoedanigheid van communautaire inspecteur wel de benodigde bevoegdheden kunnen uitoefenen.

Verder is het van belang stil te staan bij de toezichtsbevoegdheden. Deze zijn namelijk te vinden in de Awb én in de Visserijwet. Gelet op de wens van de wetgever om bij de invoering van de derde tranche Awb alle toezichtsbevoegdheden te concentreren in de Awb en bovendien het feit dat dezelfde gedragingen in de verschillende wetten verschillend worden bestraft, zouden de toezichtsbevoegdheden uit de Visserijwet moeten worden geschrapt. De bevoegdheid tot bestuursdwang en de bevoegdheid alle plaatsen te betreden vormen een uitbreiding ten opzichte van de Awb bevoegdheden en behoren om deze reden wel in de Visserijwet thuis.

In de totstandkomingsdocumenten van de Basisverordening wordt vrijwel niet gerept over de bedoelingen en gevolgen van artikel 28, de basis van de samenwerkingsverplichting in het huidige beleid. Dit is opmerkelijk omdat een groot deel van het controlebeleid steunt op de handhaving door middel van samenwerking tussen de lidstaten. Zelfs de uitwerkingsbepalingen van artikel 28 doen de mogelijkheden tot transnationale inspectie in enkele regels af.²⁴³ In hoofdstuk 5 tot en met 7 is onderzocht waar de toepassing van de huidige bepalingen toe leidt en welke knelpunten hierbij bestaan. Bovendien vormden de communautaire inspecteur en de mogelijkheid tot inspectie in communautaire wateren zelf het voorwerp van onderzoek, waarmee aan het licht kwam welke verbeteringen nodig zijn om verdergaande harmonisatie te realiseren binnen het controlebeleid van het GVB.

In hoofdstuk 5 vormde *de communautaire inspecteur* het voorwerp van onderzoek. Hieruit is gebleken dat de huidige bepalingen ertoe kunnen leiden dat de communautaire inspecteurs

1. vanuit de verschillende lidstaten niet gelijkelijk competent zijn;
2. per lidstaat verschillende bevoegdheden toekomen, waarbij niet duidelijk is of zij hiervan op de hoogte zijn; en
3. mogelijk inspecties uitvoeren die onvoldoende op elkaar zijn afgestemd.

²⁴³ Na meerdere personeelsleden van het DG Visserij en maritieme zaken te hebben gesproken, blijkt dat totstandkomingsdocumenten van Vo. 1042/2006/EG niet voorhanden zijn. (Michel Morin, advocaat, juridische afdeling; F. van Houdt, afdeling 'policy Development and Co-ordination', beleidsmedewerker).

Ad 1. De communautaire inspecteurs zijn mogelijk niet gelijkelijk competent omdat de begrippen die bij de aanwijzing worden gebruikt voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Bovendien is het de vraag of de inspecteurs bij aanwijzing voldoen aan de voorwaarden en of dit wordt getoetst. In sommige gevallen lijkt dit te worden ondervangen door de organisatie van bijeenkomsten, waarin de inspecteurs worden geïnformeerd over de geldende regelgeving in bepaalde controlegebieden.

Ad 2. Omdat de communautaire regelgeving aansluit bij de nationale bevoegdheden moet specifiek per lidstaat worden onderzocht welke bevoegdheden de nationale visserij-inspecteurs toekomen. Zolang de lidstaten geen documenten opstellen waarin kenbaar wordt gemaakt welke bevoegdheden over en weer worden uitgedeeld, blijft onduidelijk welke bevoegdheden communautaire inspecteurs in de verschillende wateren mogen uitoefenen. Nu de Commissie de intentie heeft gehad de communautaire inspecteur direct de nationale bevoegdheden toe te laten komen, had ze ter verduidelijking er ook voor kunnen kiezen de controlebevoegdheden direct in de Inspectieverordening neer te leggen. Dit zou niet alleen duidelijkheid scheppen in de bevoegdheden die de communautaire inspecteurs toekomen, maar zou tevens ertoe leiden dat deze inspecteurs overal dezelfde bevoegdheden kunnen uitoefenen. In hoofdstuk 6 is echter bediscussieerd of de Commissie hiertoe bevoegd is.

Ad 3. Als laatste kan worden geconcludeerd dat de huidige regelgeving ook op een aantal andere punten gebreken vertoont. Door het ontbreken van richtlijnen waaraan de inspectie dient te voldoen, hoe een verslag dient te worden opgesteld en in welke taal dient te worden gecommuniceerd, kunnen niet alleen tijdens de inspectie onregelmatigheden bestaan, maar ook op het moment dat de kustlidstaat verslagen ontvangt van de communautaire inspecteur. Bovendien zijn er op dit moment geen vastomlijnde coördinatieregels, waardoor van te voren niet vaststaat welke procedure zal of moet worden gevolgd. Dit kan tot onbegrip leiden aan de kant van de geïnspecteerde.

In hoofdstuk 6 is gebleken dat de uitoefening van bevoegdheden door de communautaire inspecteur in de Nederlandse EEZ op een aantal problemen stuit.

Het is nog niet duidelijk of de communautaire inspecteur direct bevoegd moet worden geacht om toezichthoudend op te treden in de Nederlandse EEZ. Naast de vraag óf de Inspectieverordening direct bevoegdheden toekent, staat ter discussie of de Commissie over de bevoegdheid beschikt zodanig in de nationale rechtsorde in te grijpen.

De Inspectieverordening heeft de opzet om de communautaire inspecteur dezelfde bevoegdheden toe te laten komen als de nationale visserij-inspecteur, met uitzondering van het sanctioneren van overtredingen. Dit betreffen alle toezichtsbevoegdheden uit de Awb en de Visserijwet. Indien deze bevoegdheden niet direct uit de verordening (kunnen) voortvloeien, dient de Nederlandse overheid de communautaire inspecteur als toezichthouder aan te wijzen.

De communautaire inspecteur moet net als de Nederlandse inspecteur het woongedeelte van een vissersschip kunnen betreden, zo nodig zonder toestemming van de bewoner. Het is echter niet duidelijk of de communautaire inspecteur voldoet aan het in artikel 4 Awbi bepaalde. Daarnaast wordt de vraag opgeworpen in hoeverre het binnentreden in een woning zonder toestemming van de bewoner gedurende de toezichtsfase voldoet aan de vereiste bescherming uit artikel 8 EVRM.

Om doeltreffend toezicht te kunnen houden zal ook de communautaire inspecteur medewerking moeten kunnen vorderen. Momenteel stelt Nederland het niet meewerken aan een communautaire inspecteur in de Nederlandse EEZ echter niet strafbaar. Hierdoor is sprake van ongelijke behandeling van de communautaire inspecteur en de Nederlandse visserij-inspecteur.

Geen knelpunt, maar wel een beperking van het effectief optreden door de communautaire inspecteur, vormt het feit dat de bestuursdwangbevoegdheid niet gemandateerd is. Zolang de Nederlandse visserij-inspecteurs deze bevoegdheid niet toekomt, is de communautaire inspecteur niet in staat overtredingen te beëindigen door middel van bijvoorbeeld het verzegelen van netten. Het staat overigens nog niet met zekerheid vast of de communautaire inspecteur überhaupt over de bevoegdheid zal beschikken bestuursdwang toe te passen.

De communautaire inspecteur zal net als zijn Nederlandse collega zijn bevoegdheden moeten uitoefenen overeenkomstig de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Ook de overige rechten van de geïnspecteerde zullen in acht moeten worden genomen. Een mogelijke kwestie hierbij vormt de aansprakelijkheid voor een ondeugdelijke inspectie. Ofschoon elke lidstaat verantwoordelijk is voor de door hem aangewezen communautaire inspecteurs, mag dit mijns inziens er niet toe leiden dat de geïnspecteerde zich in Nederlandse wateren niet kan beroepen op schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De *inspectiemogelijkheid* van de lidstaten om afzonderlijk controles uit te voeren in de EEZ van andere lidstaten is in hoofdstuk 7 aan de orde gekomen. De knelpunten die gelden voor de communautaire inspecteur, gelden in grote mate ook voor de nationale inspecteur. Ook hier

kan worden geconcludeerd dat met de huidige bepalingen en de minimale uitwerking daarvan, een uniforme handhaving niet volledig realiseerbaar is. Het is essentieel dat de Commissie (en/of het CBVC) richtlijnen vervaardigt om de inspecteurs tijdens de inspectie meer houvast te bieden en een meer eenvormig beleid creëert.

Terwijl de Inspectieverordening bij de communautaire inspecteur bepaalt dat hem de nationale bevoegdheden toekomen, ontbreekt een dergelijke bepaling voor de nationale inspecteurs. Het blijft hiermee ongewis welke bevoegdheden hem ter beschikking staan. Bovendien kan deze inspecteur niet zonder meer bevoegdheden in de EEZ van andere lidstaten uitoefenen. Zo dient Nederland eerst bevoegdheden toe te kennen aan buitenlandse inspecteurs voordat zij rechtmatig kunnen optreden in de Nederlandse EEZ. Gelet op de hoeveelheid buitenlandse inspecteurs is echter niet duidelijk hoe ver deze aanwijzing moet gaan. Ter verduidelijking dient ook hier nadere regelgeving tot stand te worden gebracht.

Nogmaals in het kort concluderend.

Op communautair niveau dienen nadere richtlijnen dan wel regelgeving te worden verschaft om het huidige handhavingsbeleid nader te harmoniseren. Op nationaal niveau, in Nederland, levert de verdergaande samenwerking op een aantal punten problemen op. In deze gevallen dient regelgeving tot stand te worden gebracht om volledig aan de handhavingsplicht te kunnen voldoen.

Aanbevelingen

Een onderzoek is natuurlijk niet compleet wanneer daaruit geen oplossingen voortvloeien. Gelet op de geconstateerde knelpunten doe ik de Commissie (en het CBVC) en de Nederlandse overheid de volgende aanbevelingen.

Aanbevelingen voor de Commissie/ het CBVC:

Om tot een meer uniform handhavingsbeleid te komen zullen de volgende zaken nader moeten worden uitgewerkt:

- Uitleg van de begrippen bij de aanwijzing van de communautaire inspecteur (artikel 5 1042/2006/EG).
- Een afdwingbare verplichting creëren voor wat betreft de aanwijzing van controle -en inspectiemiddelen.
- De vaststelling van één werktal per controlegebied, inclusief het vereiste dat de inspecteur deze taal machtig is.
- De bevoegdheden van de communautaire inspecteur expliciet in de verordening neerleggen of in ieder geval de lidstaten verplichten kenbaar te maken welke bevoegdheden in hun EEZ kunnen worden uitgeoefend.
- Een communautaire gedragscode.
- Nadere regels omtrent verslaglegging.
- Coördinatieregels voor wat betreft de te volgen procedure tijdens een inspectie.

Daarnaast dient het voorstel COM(2007) 602 te worden aangepast. In zijn huidige vorm is dit voorstel inhoudelijk in strijd met wat het HvJ EG heeft bepaald, namelijk dat eerste pijler instrumenten niet de aard en hoogte van de op te leggen sanctie mogen voorschrijven.

Aanbeveling voor de Nederlandse overheid

Om aan de handhavingsverplichting te voldoen moet het volgende geschieden:

- Aanpassing van besluit aanwijzing toezichthouders, zodat ook buitenlandse inspecteur rechtmatig toezicht kunnen houden in de Nederlandse EEZ.
- Wanneer blijkt dat de communautaire inspecteurs niet direct bevoegd zijn toezichthoudend op te treden in Nederlandse wateren, dienen zij ingevolge de Awb te worden aangewezen als toezichthouder.
- De communautaire inspecteur moet voldoen aan het in artikel 4 Awbi bepaalde. Tevens wordt aanbevolen opnieuw te beoordelen of het binnentreden in de toezichtsfase voldoende wordt beschermd.
- Het niet meewerken aan een communautaire inspecteur/buitenlandse inspecteur in de Nederlandse EEZ strafbaar stellen. Dit kan middels uitbreiding van de toepasselijkheid van artikel 185a Sr tot de Nederlandse EEZ of door een nieuwe bepaling in de Visserijwet op te nemen. Vervolgens zal deze overtreding deel uit moeten maken van het kernbepalingenbeleid.
- Uitwerking en mandatering van de bestuursdwangbevoegdheid, zodat ook communautaire inspecteurs bevoegd zijn bestuursdwangmaatregelen te nemen.

De laatste aanbeveling betreft discrepantie in de wetgeving:

- Het schrappen van de overbodige toezichtsbevoegdheden uit de Visserijwet en aanpassing van de strafmaat van het niet meewerken aan een toezichthouder (Awb versus Visserijwet).

Bijlage

Tabel

Aantal communautaire inspecteurs en inspectiemiddelen

Land	Aantal communautaire inspecteurs	Inspectievaartuigen zee/lucht/overige middelen
België	4	4/1
Bulgarije	3	3/0
Cyprus	7	4/0/5
Denemarken	117	4/0
Duitsland	70	18/0
Estland	10	7/3/3
Finland	15	3/2
Frankrijk	15	30/7
Griekenland	43	4/2
Ierland	308	8/2
Italië	9	82/21
Letland	15	0/3
Litouwen	8	3/0
Malta	17	4/2
Nederland	44	1/overig schip/lucht van LNV
Polen	14	4/0
Portugal	11	7/7
Slovenië	2	0/0
Spanje	93	7/7
Verenigd Koninkrijk	126	8/4
Zweden	99	14/5

Zie de bijlage bij besluit 2007/166/EG (laatstelijk gewijzigd door beschikking 2008/201/EG).

Verwijzingen

Literatuur

Adriaanse e.a., 2008

P.C. Adriaanse e.a., Implementatie van EU-handhavingsvoorschriften, Den Haag, 2008.

<http://www.wodc.nl/images/1442_volledige_tekst_tcm44-102046.pdf>

Baaijens-van Geloven, 2001

Y.G.M. Baaijens-van Geloven, Strafvordering en rechtshulp, in: Het vooronderzoek in strafzaken; onderzoeksproject strafvordering 2001; tweede interimrapport, Deventer 2001, p. 349-385.

Barents, 2006

R. Barents en L.J. Brinkhorst, Grondlijnen van Europees Recht, Deventer, 2006.

Barkhuysen, 2002

T. Barkhuysen, Het betreden van bedrijfsruimten aan banden gelegd op grond van art. 8 EVRM?, NTB 2002, 8, p. 236-241

Barkhuysen, 2004

T. Barkhuysen, Het EVRM als integraal onderdeel van het Nederlandse materiële bestuursrecht, p. 7-114, in: T. Barkhuysen, A.B. Blomberg, M.K. Bulterman, J.M. Verschuuren, De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht, VAR-reeks 132, Den Haag, 2004.

Berg, 1994

A.J. Berg, Herziening Visserijcontrolebeleid: naar een Europees Handhavingssysteem?, SEW december 1994, p. 800-818.

Blomberg, 1997

A.B. Blomberg & F.C.M.A. Michiels, Handhaven met effect, een empirisch-juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht, Den Haag, 1997.

Blomberg, 2004

A.B. Blomberg, Handhaven binnen ERVM-grenzen, p. 115-192, in: T. Barkhuysen, A.B. Blomberg, M.K. Bulterman, J.M. Verschuuren, De betekenis van het EVRM voor het materiële bestuursrecht, VAR-reeks 132, Den Haag, 2004.

Brinkhorst, 2008

L.J. Brinkhorst, Europese Unie en nationale soevereiniteit, oratie Universiteit Leiden, april 2008.

<http://www.nieuws.leidenuniv.nl/content_docs/080408/oratie_brinkhorst.pdf>

Buuren e.a., 2005

P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens, F.M.C.A. Michiels, Bestuursdwang en dwangsom, Deventer, 2005.

Churchill, Lowe, 1999

R.R. Churchill, A.V. Lowe, The law of the sea, Manchester, 1999.

Clingan, 1982

T. A. Clingan, Law of the Sea; State Practice in Zones of Special Jurisdiction, Honolulu, 1982.

Commissie Evaluatie Awb III, 2007

Commissie Evaluatie Awb III, Toepassing en effecten van de Algemene wet bestuursrecht 2002-2006, 2007.

<http://www.justitie.nl/images/3e%20evaluatie%20Awb%20-%20eindrapport_tcm34-36950.pdf>

Damen, e.a. 2002

L.J.A. Damen, e.a., Bestuursrecht 2, Rechtsbescherming, Den Haag, 2002.

Dupuy, Vignes, 1991

R.-J. Dupuy en D. Vignes, Handbook on the New Law of the Sea, Dordrecht, 1991.

Handboek AWB

Handboek Algemene Wet Bestuursrecht, Elektronische versie.

Jans e.a., 2002

J.H. Jans, S. Prechal, R. De Lange, R.J.G.M. Widdershoven, Inleiding tot het Europees bestuursrecht, Nijmegen, 2002.

Klip, 1995

A.H. Klip, Extraterritoriale strafvordering, D&D 25 (1995), afl. 10, p. 1056-1078.

Koops, Stevens, 2003

B.J. Koops & L. Stevens, J.B. versus Saunders. De groeiende duisternis rond nemo tenetur, D&D 2003, afl. 3, p. 281-294.

Koops, Schooten, 2004

B. Koops, H. van Schooten, M. Prinsen, Recht naar binnen kijken: een Prinsen, toekomstverkenning van huisrecht, lichamelijke integriteit en nieuwe opsporingstechnieken, NWO-Programma ITeR, 2004.

<http://www.ejure.nl/mode=download/downloads/dossier_id=296/id=301/Deel_70_Koops.pdf>

Kooijmans, 2000

P.H. Kooijmans, Internationaal publiekrecht in vogelvlucht, Deventer, 2000.

Jansen, 1999

O.J.D.M.L. Jansen, Het Handhavingsonderzoek, Behoren het handhavingstoezicht, het boeteonderzoek en de opsporing verschillend te worden genormeerd? Proefschrift, Nijmegen, 1999.

Oda, 1989

O. Oda, Exclusive Economic Zone, in: R. Bernhardt (ed.), Encyclopedia of Public International Law, Volume 11 (1989), p.102-109.

Setten, 2004

Y van Setten, Toezicht en handhaving, hoofdstuk 5 Awb, Deventer, 2004.

Sjöcrona, 2002

J.M. Sjöcrona, A.M.M. Orië, Internationaal strafrecht vanuit Nederlands perspectief, Deventer, 2002.

Soons, 2003

A.H.A. Soons, Rechtshandhaving op zee, het internationaalrechtelijk kader, Justitiële Verkenningen, jaargang 29, nr. 2 2003.

<http://www.wodc.nl/images/jv0302_artikel%2006_tcm44-57764.pdf>

T&C Awb

P.J.J. van Buuren, T.C. Borman, Tekst & Commentaar Awb, Deventer, 2007.

T&C Strafrecht

C.P.M. Cleiren, J.F. Nijboer, Tekst en Commentaar Strafrecht, Deventer, 2006.

T&C Strafvordering

C.P.M. Cleiren, J.F. Nijboer, Tekst en Commentaar Strafvordering, Deventer, 2007.

Veldkamp, Widdershoven, 2003

A. Veldkamp, R. Widdershoven, Transnationale bestuursrechtelijke handhaving in het milieurecht, p. 29-58, in : Handhaving van milieurecht vanuit Europees perspectief, Den Haag, nr. 3 2003.

Visser, 2008

M.J.C. Visser, Europees milieustrafrecht in ontwikkeling, p. 13-35, in: Ontwikkelingen in het Europees milieustrafrecht, Den Haag, nr. 1 2008.

Voermans, 2005.

W. Voermans, De communautarisering van toezicht en handhaving, p. 69-88, in: T. Barkhuysen, W. Den Ouden, J.E.M. Polak, Recht realiseren, bijdrage rond het thema adequate naleving van rechtsregels, Deventer, 2005.

Widdershoven e.a., 2007

R.J.G.M. Widdershoven, M.J.M. Verhoeven e.a., De Europese agenda van de Awb, Den Haag, 2007.

<http://www.wodc.nl/images/1326c_volledige_tekst_tcm44-59851.pdf>

Beleidsdocumenten

Aanwijzing handhaving milieurecht

<<http://archieff.om.nl/beleid/beleidsregel.php?vv=0&cid=14&rid=302>>

Beleidsregels aanwijzing internationale gemeenschappelijke onderzoeksteams

<<http://archieff.om.nl/beleid/beleidsregel.php?rid=247>>

Richtlijn tolkenbijstand in het opsporingsonderzoek in strafzaken

<<http://archieff.om.nl/beleid/beleidsregel.php?rid=145>>

EU regelgeving

2847/1993/EG

Verordening (EEG) nr. 2847/1993 van de Raad van 12 oktober 1993 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid (laatstelijk gewijzigd door Vo. 1559/2007/EG).

1447/1999/EG

Verordening (EG) nr. 1447/1999 van de Raad van 24 juni 1999 tot vaststelling van een lijst van gedragingen die een ernstige inbreuk vormen op de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

2791/1999/EG

Verordening (EG) nr. 2791/1999 van de Raad van 16 december 1999 tot vaststelling van controlemaatregelen voor het gebied waarop het Verdrag inzake toekomstige multilaterale samenwerking op visserijgebied in het noordoostelijke deel van de Atlantische Oceaan van toepassing is (laatstelijk gewijzigd door Vo. 770/2004/EG).

2371/2002/EG

Verordening (EG) nr. 2371/2002 van de Raad van 20 december 2002 inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (laatstelijk gewijzigd door Vo. 865/2007/EG).

1/2003/EG

Verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (laatstelijk gewijzigd door Vo. 1419/2006/EG).

768/2005/EG

Verordening (EG) nr. 768/2005 van de Raad van 26 april 2005 tot oprichting van een Communautair Bureau voor visserijcontrole en houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 2847/93 tot invoering van een controleregeling voor het gemeenschappelijk visserijbeleid.

1042/2006/EG

Verordening (EG) nr. 1042/2006/EG van de Commissie houdende vaststelling van bepalingen ter uitvoering van artikel 28, leden 3 en 4, van Verordening (EG) nr. 2371/2002/EG van de Raad inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid.

1386/2007/EG

Verordening (EG) nr. 1386/2007 van de Raad van 22 oktober 2007 tot vaststelling van instandhoudings- en handhavingsmaatregelen in het gereguleerde gebied van de Visserijorganisatie voor het noordwestelijk deel van de Atlantische Oceaan (laatstelijk gewijzigd door Vo. 538/2008/EG).

1566/2007/EG

Verordening (EG) nr. 1566/2007 van de Commissie van 21 december 2007 tot vaststelling van voorschriften voor de uitvoering van Verordening (EG) nr. 1966/2006 van de Raad betreffende de elektronische registratie en melding van visserijactiviteiten en een systeem voor teledetectie.

40/2008/EG

Verordening (EG) nr. 40/2008 van de Raad van tot 16 januari 2008 vaststelling, voor 2008, van de vangstmogelijkheden voor sommige visbestanden en groepen visbestanden welke in de wateren van de Gemeenschap en, voor vaartuigen van de Gemeenschap, in andere wateren met vangstbeperkingen van toepassing zijn, en tot vaststelling van de bij de visserij in acht te nemen voorschriften (laatstelijk gewijzigd door Vo. 541/2008/EG).

Beschikking 2005/429/EG

Beschikking van de Commissie van 2 juni 2005 tot vaststelling van een specifiek toezichtprogramma in verband met het herstel van kabeljauwbestanden (laatstelijk gewijzigd bij beschikking 2007/429/EG).

Beschikking 2008/201/EG

Beschikking (EG) nr. 2008/201 van de Commissie van 28 februari 2008 tot aanwijzing van het Communautair Bureau voor visserijcontrole als de instantie die belast wordt met bepaalde taken op grond van Verordening (EG) nr. 1042/2006/EG en tot wijziging van Besluit 2007/166/EG houdende vaststelling van de lijst van communautaire inspecteurs en inspectiemiddelen voor de visserij.

Beschikking 2008/323/EG

Beschikking van de Commissie van 1 april 2008 tot vaststelling van een specifiek controle- en inspectieprogramma met betrekking tot het herstel van blauwvintonijn in het oostelijke deel van de Atlantische Oceaan en de Middellandse Zee.

Besluit 2007/166/EG

Besluit van de Commissie van 9 januari 2007 houdende vaststelling van de lijst van communautaire inspecteurs en inspectiemiddelen op grond van artikel 28, lid 4, van Verordening (EG) nr. 2371/2002/EG van de Raad inzake de instandhouding en de duurzame exploitatie van de visbestanden in het kader van het gemeenschappelijk visserijbeleid (laatstelijk gewijzigd bij beschikking 2008/201/EG).

COM(2007) 51

Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van het strafrecht.

COM(2007) 602

Voorstel voor een Verordening van de Raad houdende de totstandbrenging van een communautair systeem om illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij te voorkomen, tegen te gaan en te beëindigen.

Jurisprudentie

HvJ EG

HvJ EG 2 februari 1989, C-186/87, Cowan

HvJEG 21 september 1989, gevoegde zaken 46/87 en 227/88, Hoechst AG/Commissie

HvJ EG 21 september 1989, C-68/88, Commissie/Griekenland

HvJ EG 13 juli 1990, C-2/88, Zwartveld

HvJ EG 12 juni 2003, C-112/00, Schmidberger

HvJ EG 12 juli 2005, C-304/02, Commissie/Frankrijk

HvJ EG 13 september 2005, C-176/03, Commissie/Raad

HvJ EG 23 oktober 2007, C-440/05, Commissie/Raad

EHRM

EHRM 16 december 1992 (*Niemietz*), NJ 1993, 400

EHRM 3 mei 2000 (*JB v. Zwitserland*), AB 2002, 343

EHRM 16 april 2002 (*Colas Est*) NJ 2004, 452

Hoge Raad

HR 11 maart 1895, W. 6637

HR 28 oktober 1895, W. 6734

HR 24 januari 1984, NJ 1984, 538 (*Magda Maria*)

HR 16 april 1985, NJ 1986, 769

HR 26 april 1988, NJ 1989, 390, mnt T.W. van Veen

HR 19-03-1996, NJ 1997, 85, m.nt. Kn

HR 18 mei 1999, NJ 2000, 107

ABRvS

ABRvS 4 februari 2000, AB 2000, 242

Rechtbank

Rechtbank Amsterdam, 29 juni 2007, LJN BA9602

Rechtbank Amsterdam, 21 maart 2008, LJN BD2785

Kamerstukken

Eerste Kamer

EK 1997/98, 25 442, nr. 231b

EK 2006/07, 29 702, nr. A

Tweede Kamer

TK 1961/62, 6560, nr. 3

TK 1962/63, 6560, nr. 5

TK 1967/68, 9507, nr. 3

TK 1984/85, 19 073, nr. 3

TK 1991/92, 22 142, nr. 3

TK 1991/92, 22 142, nr. 5

TK 1991/92, 22 142, nr. 6

TK 1991/92, 22 539, nr. 3

TK 1992/93, 22 539, nr. 7

TK 1994/95, 23 700, nr. 5

TK 1995/96, 24 699, nr. 3

TK 1996/97, 25 280, nr. 3

TK 2003/04, 29 394, nr. 3

TK 2004/05, 30 211, nr. 3

Overige documenten

Europese Commissie

COM(2001) 135 Groenboek over de Toekomst van het Gemeenschappelijk Visserijbeleid Mededeling van de Commissie betreffende de hervorming van het gemeenschappelijk visserijbeleid (de "Roadmap") van 28.5.2002.

Werkdocument van de Commissie, visserijcontrole in de lidstaten, Nederland, 10 september 2001.

COM(2003) 130 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, Naar een uniforme en effectieve uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid, Brussel, 21.3.2003.

COM(2007) 167 Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europese parlement over het toezicht op de uitvoering van het gemeenschappelijk visserijbeleid door de lidstaten in de periode 2003-2005.

COM(2007) 448 Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Parlement, Verslagen van de lidstaten over in 2005 geconstateerde gedragingen die een ernstige inbreuk vormen op de voorschriften van het gemeenschappelijk visserijbeleid, 25 juli 2007.

CBVC

(Draft) JDP Draft decision No 2007/XXX of the executive director of the Community Fisheries Control Agency, establishing a Joint Deployment Plan concerning the organization of the use of pooled means of control and inspection in the Community waters in the North Sea, Kattegat, Skagerrak and the Eastern Channel to give effect to Commission Decision (2005/429/EC) establishing a specific monitoring programme related to the recovery of cod stocks (Niet gepubliceerd).

Press release 13 July 2007 Community Fisheries Control Agency, Brussel: CBVC 2007 <http://ec.europa.eu/cfca/press_releases/pressrelease_130707_en.htm> (laatstelijk geraadpleegd op 6 juni 2008).

Community Fisheries Control Agency, *Mission* <<http://ec.europa.eu/cfca/pdf/factsheet01.pdf>> (laatstelijk geraadpleegd op 22 juni 2008).

Europees Economisch en Sociaal Comité

Advies van het Europees Economisch en Sociaal Comité over het Voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake de bescherming van het milieu door middel van strafrecht, COM(2007) 51 def. —2007/0022 (COD).

Europese Rekenkamer

Speciaal verslag nr. 7/2007 over de controle-, inspectie- en sanctiesystemen betreffende de voorschriften in verband met de instandhouding van de communautaire visbestanden, vergezeld van de antwoorden van de Commissie, 28 december 2007.

Nederland

Kustwacht, jaarverslag 2006. <<http://www.kustwacht.nl/jaarverslagen/Jaarverslag.2006.1.pdf>> (laatstelijk geraadpleegd op 22 juni 2008).

Draaiboek Joint Deployment Plan Netherlands, 26 september 2007.

Engeland

Code of conduct at sea, <<http://www.mfa.gov.uk/pdf/Code-of-Conduct-at-sea.pdf>> (laatstelijk geraadpleegd op 4 juni 2008).