

Vergaderjaar 1997–1998

25 799

Wijziging van de Visserijwet 1963

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 30 maart 1998

Met belangstelling heb ik kennisgenomen van het verslag betreffende het voorstel tot wijziging van de Visserijwet 1963. Het over het algemeen gunstige onthaal van dit voorstel steunt mijn gedachte dat hiermee het juiste traject is ingeslagen. Ondanks de gevoelens van instemming die van verschillende kanten naar voren zijn gebracht, leeft er bij de diverse fracties nog een aantal vragen waarop ik in het navolgende graag inga. Daarbij zal ik zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde indeling en volgorde van vragen aanhouden.

Definitie van visstroperij

De leden van de PvdA-fractie en de RPF-fractie hebben aandacht gevraagd voor het delict diefstal van vis middels het leeghalen van netten en fuiken als ook het delict stelen van vistuigen. Deze delicten mogen niet worden veronachtzaamd, aldus de PvdA. De RPF-fractie vroeg meer in het bijzonder of de strafmaat voor deze delicten, in verhouding tot de geschatte inkomsten ervan, voldoende is en op welke wijze dit soort overtredingen in de praktijk worden afgedaan.

Zoals ik in mijn brief over visstroperij aan de vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij d.d. 21 oktober 1997 (kenmerk J.9710021) mede namens de Minister van Justitie heb aangegeven realiseer ik mij dat de vorenbedoelde delicten door de sector worden ervaren als vormen van visstroperij. Het onderscheid tussen deze delicten en visstroperij in de zin van het onderhavige wetsvoorstel, dat inderdaad enigszins kunstmatig kan overkomen, wordt gemaakt omdat er juridisch twee instrumenten zijn om de respectieve gedragingen aan te pakken, te weten de artikelen 21 en 56 van de Visserijwet 1963, en artikel 310 van het Wetboek van Strafrecht. Duidelijk moge zijn dat een dergelijk onderscheid geen probleem hoeft op te leveren bij een adequate aanpak van beide soorten delicten. In het kader van het aan het onderhavige wetsvoorstel ten grondslag liggende rapport Inventarisatie Visstroperij Binnenwateren (kamerstukken II 1996/97, 25 000 XIV, nr. 49; hierna: het rapport) zijn ook gegevens aan het licht gekomen betreffende deze onder het Wetboek van Strafrecht vallende delicten. Deze gegevens zijn niet veronachtzaamd, doch zijn bij de Minister van Justitie onder de aandacht gebracht. Ingaand

op de vraag van de RPF merk ik op dat de maximumstrafmaat voor diefstal ten hoogste een gevangenisstraf van vier jaar of geldboete van f 25 000,= bedraagt, hetgeen naar mijn mening voldoende is, temeer nu in deze gevallen ook kan worden overgegaan tot verbeurdverklaring (artikel 33a Wetboek van Strafrecht) en ontneming van wederrechtelijk verkregen voordeel (artikel 36e Wetboek van Strafrecht). Gegevens over het afdoen in de praktijk van de delicten diefstal van vis uit vistuig en diefstal van vistuig zijn niet voorhanden.

De leden van de D66-fractie hebben gevraagd naar het verschil tussen «professionele» stropers en «gelegenheidsstropers» en wensten te vernemen of bij dit onderscheid het bedrag dat een stroper kan verdienen maatgevend is. In het verlengde hiervan ligt het verzoek van de CDA-fractie om het begrip «op grootschalige wijze vissen» te verduidelijken en het verzoek van de SGP-fractie om nogmaals uit te leggen waarom het vissen zonder vergunning met de peur en het kruisnet als visstropelij wordt beschouwd, zulks in afwijking van het rapport. Indicatief voor het verschil tussen de gelegenheidsstroker en zijn professionele collega acht ik de frequentie waarmee wordt gestroopt. De gelegenheidsstroker zal zich incidenteel aan dit delict wagen, terwijl de professionele stroper veeleer een meer structurele en frequente aanpak zal hanteren, en daarbij eerder en vaker het handelscircuit zal weten te vinden. De opbrengsten van professionele stropers zullen daarom over het algemeen hoger liggen dan die van gelegenheidsstropers. Voor het onderscheid tussen stroperij (ongeacht of het professionele – of gelegenheidsstroperij betreft) en zwartvisserij geldt het gebruik van beroepsmatige vistuigen als criterium. Uit het gebruik van dergelijke vistuigen vloeit de grootschaligheid voort, waarnaar het CDA informeerde, waaruit de commerciële gerichtheid wordt afgeleid. Met dit soort vistuigen is het namelijk in het algemeen mogelijk substantieel meer vis te vangen dan met niet-beroepsmatig vistuig. Dit onderscheidend criterium kan in nagenoeg alle gevallen goed worden gehanteerd. Veelal is namelijk zonder meer duidelijk dat het om de inzet van beroepsmatig vistuig gaat. Bij de peur en het kruisnet is dit evenwel niet zonder meer het geval. Deze vistuigen kunnen zich namelijk zowel lenen voor grootschalig en commercieel gebruik als voor kleinschalige, niet-commerciële inzet, hetgeen bij nader inzien in het rapport onvoldoende is onderkend. In de (opsporings)praktijk is ten aanzien van de peur en het kruisnet nagenoeg niet te bepalen of al dan niet sprake is van inzet van deze vistuigen als beroepsmatig vistuig, met andere woorden, of het grootschalige en commerciële element wel aanwezig is. In het licht hiervan en omdat een ander onderscheid tussen visstropelij en zwartvisserij dan het thans gehanteerde niet goed denkbaar is, is alle visserij zonder de vereiste vergunning met de peur en het kruisnet onder de strafverzwarende omstandigheid van het nieuwe derde lid van artikel 21 van de Visserijwet 1963 gebracht. Hierin ligt de afwijking van het rapport besloten waarop de reeds genoemde vraag van de SGP ziet. Deze afwijking heeft ertoe geleid dat in het kader van het onderhavige wetsvoorstel slechts de hengel als niet-beroepsmatig vistuig wordt beschouwd.

De voorgestelde maatregel

De leden van de PvdA-fractie hebben aangegeven het merkwaardig te vinden dat hun suggestie tot het instellen van een registratieplicht bij handel en afzet van vis, als middel bij de bestrijding van de visstropelij, niet is opgevolgd. In reactie hierop merk ik op dat op dit punt nog geen beslissing is genomen. Zoals eerder toegezegd aan de Kamer is over dit aspect overleg gevoerd met het Produktschap Vis en met belangenorganisaties uit de sector (de Vereniging van Nederlandse Zoetwatervis-handelaren en de Combinatie van Beroepsvisserij). Dit overleg heeft evenwel nog geen effectieve en eenduidige oplossingsrichtingen

opgeleverd. De lastigste vraag in deze discussie is hoe het hele handels- en afzetkanaal door een registratieplicht gedekt kan worden, waarbij het meest weerbarstige element is dat gestroopte vis voor een deel ook rechtstreeks aan de horeca of aan de particuliere consument wordt geleverd.

Daarnaast is aan de orde de uitbreiding van de administratieve lasten die zo'n registratieplicht met zich mee zal brengen. Met name vanuit de handel wordt in deze discussie terughoudendheid betoond. Ik verwacht evenwel de besprekingen over een registratieplicht de eerste helft van dit jaar te kunnen afronden en tot een principebesluit in deze kwestie te kunnen komen.

De leden van de CDA-fractie en de D66-fractie toonden hun zorg over de (wan)verhouding tussen de strafmaat voor visstropen en de opbrengst die met dat delict behaald kan worden.

Juist met het oog op de door de praktijk als te laag beschouwde strafmaat is een forse verhoging van de maximumboete voor visstropen voorgesteld, van f 5000,- naar f 25 000,-. In combinatie met de reeds genoemde, in het Wetboek van Strafrecht opgenomen afrotingsmogelijkheden (de artikelen 33a en 36e) kan een straf worden toegemeten die enerzijds voldoende preventief werkt en anderzijds in een reële verhouding staat tot de opbrengsten van het delict. Ook in de beoogde situatie kan de wetgever niet de door de D66-fractie gevraagde garantie geven dat in de praktijk gebruik zal worden gemaakt van de hogere strafmaat die in het voorliggende wetsvoorstel is neergelegd of dat de opbrengsten van visstropen zullen worden afgeroomd. Het is immers aan de rechter om de strafmaat te bepalen. Wel zal van het onderhavige voorstel een duidelijk signaal uitgaan, ook naar de rechterlijke macht, van de zwaarte die de wetgever aan het delict visstropen toekent en van de daarmee overeenkomende hoogte van de strafmaat. Daarnaast zal vanuit mijn ministerie, in het licht van de onderhavige wijziging, de komende tijd bij het openbaar ministerie worden aangedrongen op een aanscherping van haar vervolgingsbeleid in gevallen van visstropen.

De leden van de CDA-fractie vroegen tevens aandacht voor schade die de visstropen toebrengt aan de beroepsbinnenvisserij. Deze schade is uit de aard der zaak geen andere dan de schade aan de visstand en aan de mede voor de visstand relevante waterkwaliteit. Anders gezegd: de vis die door stropers wordt weggevangen kan niet meer door de reguliere beroepsvisserij worden gevangen. In het rapport wordt ten aanzien van dit aspect ook een link gelegd tussen illegale onttrekking van vis en de mogelijke overbevissing van het desbetreffende water. Hoewel deze link in het aan het rapport ten grondslag liggende onderzoek niet gekwantificeerd kon worden, is de mogelijke schade voor de beroepsvisserij mede aanleiding geweest voor het onderhavige wetsvoorstel.

Op de vraag van de D66-fractie hoeveel geld er per jaar omgaat in de reguliere beroepsbinnenvisserij kan worden geantwoord dat dit ca f 19 miljoen belooft, waarvan ca f 9 miljoen betrekking heeft op de omzet van de IJsselmeervisserij via de afslag.

De leden van de RPF-fractie en de SGP-fractie stonden stil bij het hechtenis-element in de in het wetsvoorstel neergelegde strafmaat. Zij vroegen of niet ook de maximale hechtenis zou moeten worden verhoogd, in overeenstemming met de verhoging van de maximumboete. De leden van de SGP-fractie verzochten om een beschouwing over de relatie «stropen-dieverij» en de consequenties daarvan voor de hoogte van de strafmaat voor wat betreft de hechtenis, zulks in het licht van de preventieve werking van de strafbepaling. Deze leden gaven aan geen wezenlijk verschil te zien tussen stropen en diefstal.

Deze opvatting kan ik echter niet onderschrijven. Niet slechts de feitelijke gang van zaken rond beide delicten verschilt, ook de juridische kwalificatie van deze delicten verschilt wezenlijk. Bij diefstal gaat het immers om de wederrechtelijke toeëigening van een (deels) aan een ander toebehorend goed. Bij visstropen gaat het daarentegen om het uit het water bemachtigen van aan niemand toebehorende vis, zij het dat het bemachtigen van die vis zonder toestemming geschiedt. Het verschil tussen deze twee delicten is dan ook in grote lijnen terug te leiden tot het verschil tussen de schending van een eigendomsrecht en de schending van een minder absoluut recht als het visrecht. Van oudsher heeft dit (graduele) verschil tot een andere kwalificatie voor deze delicten geleid: diefstal geldt als een misdrijf, terwijl visstropen wordt beschouwd als een overtreding. Dit neemt niet weg dat, juist met het oog op een preventieve werking, de maximumboete voor stropen door het onderhavige wetsvoorstel op gelijke hoogte wordt gebracht met die voor diefstal. Zoals bekend hebben hiervoor in het bijzonder de ook in het rapport neergelegde signalen vanuit de (opsporings)praktijk aanleiding gegeven. Uit die kringen werd er met name op aangedrongen om de stropers daar te treffen waar het hen het meest raakt, namelijk in hun «portemonnee». Door de aanscherping van de geldboete voor visstropen acht ik de preventieve werking van de strafmaat, gelet op de vorenbedoelde signalen, thans voldoende. Bij deze conclusie hebben ook een rol gespeeld het feit dat in het verleden zelden of nooit hechtenis is opgelegd voor visstropen en de daarmee samenhangende gereede twijfel of een verhoging van de maximum hechtenis daarin verandering zou kunnen aanbrengen en zou kunnen zorgen voor een additioneel preventief effect.

Vormgeving van de voorgestelde maatregel

De leden van de RPF-fractie hebben gevraagd of de strafmaat voor visstropen afwijkend zou zijn, indien het delict onder de Wet op de economische delicten (WED) zou zijn geregeld.

Het antwoord hierop is bevestigend; de strafmaat zou inderdaad afwijkend kunnen zijn. Ingevolge artikel 6 van de WED geldt namelijk voor overtredingen hetzij een hechtenis van ten hoogste een jaar en/of een geldboete van maximaal f 25 000,= (artikel 6, eerste lid, onder 3°) hetzij een hechtenis van ten hoogste zes maanden en/of eenzelfde geldboete (artikel 6, eerste lid, onder 4°). Het onderhavige wetsvoorstel stelt de strafmaat voor visstropen op ten hoogste drie maanden hechtenis of een geldboete van f 25 000,= Deze leden vroegen zich voorts af of juist het feit dat visstropen slechts een bepaalde vorm van overtreding oplevert van artikel 21, eerste lid, van de Visserijwet 1963 geen reden oplevert om dit delict onder de WED te laten vallen.

Zoals ik reeds in mijn eerdergenoemde brief van 21 oktober 1997 heb aangegeven is de strafbaarstelling van alle overtredingen met betrekking tot de binnenvisserij geregeld in de Visserijwet zelf. Om die reden ligt het niet voor de hand om, indien niet strikt noodzakelijk, delicten op dit gebied in andere wetten te gaan onderbrengen. Dit geldt temeer nu via de weg van de Visserijwet, in combinatie met een aantal bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht, de opbrengsten van de visstropers afdoende kunnen worden «afgeroomd». Gezien ook de achtergrond van de onderhavige wijziging – de stroper treffen, daar waar het hem het meest pijn doet, namelijk in zijn portemonnee – en gelet op de twijfel aan de additionele preventieve werking van een hogere hechtenis die de WED-weg zou meebrengen, acht ik daarmee die weg niet noodzakelijk. Dit betekent overigens niet, zoals de leden van de SGP-fractie veronderstellen, dat ik het meer economisch getinte karakter van de visstropen daarmee zou ontkennen.

Weliswaar is in de memorie van toelichting aangegeven dat overtredingen met betrekking tot de binnenvisserij in het algemeen een beperkte of zelfs

geen economische achtergrond hebben, doch direct aansluitend wordt tevens gewezen op het relatief meer economisch getinte karakter van de visstropen. De leden van de GPV-fractie vroegen zich in het verlengde van het voorgaande nog af of de bijkomende straffen of de maatregelen voorzien in de WED in alle gevallen overbodig zijn en of de onderhavige wijziging in dit opzicht niet te beperkend is voor gevallen waarin malafide ondernemingen aangepakt moeten worden.

In antwoord hierop wijs ik erop dat ten algemene de stropen niet door of in het kader van een onderneming zal worden uitgeoefend, doch veeleer door individuele stropers. Voor het incidentele geval waarin dit anders zou liggen biedt naar mijn mening de (aangescherpte) strafmaatbepaling uit de Visserijwet, in combinatie met de eerdergenoemde afomingsmogelijkheden uit het Wetboek van Strafrecht, een adequaat middel om ook deze stropers aan te pakken.

Handhaving

Alle op het wetsvoorstel reagerende fracties hebben aandacht gevraagd voor een verbetering van de handhaving en in het bijzonder van de pakkans van visstropers. De in het wetsvoorstel geregelde verhoging van de strafmaat zou hand in hand moeten gaan met een verbetering van de handhaving.

Door de SGP-fractie is de vraag gesteld welke maatregelen op dit punt zijn en nog worden genomen.

Daarnaast is geïnformeerd naar het eindbeeld dat de regering wat dit betreft voor ogen heeft en naar de termijn waarbinnen dit eindbeeld bereikt moet zijn.

In reactie hierop wijs ik andermaal op mijn initiatieven om te komen tot een betere structurering en bundeling van handhavingsmogelijkheden van de verschillende opsporingsinstanties (de Algemene Inspectiedienst (AID), het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en de regionale politiekorpsen), welke moet leiden tot betere resultaten in de aanpak van de visstropen. Concreet wordt gestreefd naar samenwerkingsverbanden op operationeel niveau, in welk kader door middel van gerichte acties beter tegen visstropers kan worden opgetreden. Hierbij is – naast een opsporende rol – een aansturende, begeleidende en coördinerende rol voorzien voor de AID. Deze samenwerking moet tot stand komen binnen de ten aanzien van de verschillende instanties vastgestelde prioriteitsstelling. Als eindbeeld hierbij heb ik een aantal regionale samenwerkingsverbanden voor ogen die effectief kunnen opereren in de betrokken regio's. Ik streef ernaar dit eindbeeld te bereiken binnen een periode van twee à drie jaar. In dit verband zijn reeds de nodige acties ondernomen. De korpschefs van alle betrokken regionale politiekorpsen zijn inmiddels door de directeur van de AID benaderd met als doel het maken van concrete handhavingsovereenkomsten op operationeel niveau. In Friesland, Zeeland en de Gooi- en Vechtstreek worden reeds op basis van dit soort afspraken gerichte acties uitgevoerd. Onder meer op basis van deze acties zijn in 1997 aanzienlijke hoeveelheden illegale netten in beslag genomen (alleen al in Friesland 4500 meter staand net), is rijdend en varend materieel in beslag genomen en is een aantal processen-verbaal opgemaakt. Ten aanzien van de hoofdvaarwegen (deels met een regio-overstijgend karakter) zijn inmiddels ook samenwerkings- en controleafspraken gemaakt, met het KLPD (5000 controles op jaarbasis). Het direct betrekken bij de bestrijding van de visstropen van door sportvisserijverenigingen aangestelde privé-controleurs of van buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's), acht ik niet verantwoord.

Dergelijke controleurs kunnen wel worden ingezet bij de controle op een aantal «lichtere» overtredingen van de Visserijwet 1963, zoals de controle op visdocumenten, doch niet bij de controle op een «zwaarder» delict als de visstropen, waarbij (incidenteel) sprake kan zijn van intimidatie en

represailles door visstropers. In het algemeen zijn deze controleurs ten aanzien van uitrusting en vaardigheden niet of nauwelijks toegerust om op visstroperij te controleren. Deze taak blijft derhalve voorbehouden aan de politie en de AID. Dit neemt overigens niet weg dat privé-controleurs en BOA's, met name gelet op hun bekendheid met de lokale situatie, wel degelijk een belangrijke «oog- en oorfunctie» kunnen vervullen ten behoeve van de reguliere opsporingsdiensten. Het voorgaande geldt uiteraard ook ten aanzien van de initiatieven van de heren Post en Kaptijn uit Urk, waarvoor de PvdA-fractie aandacht vroeg. Deze heren zijn inmiddels op initiatief van de Hengelsportfederatie Oost-Nederland door de Procureur-Generaal te Arnhem beëdigd als BOA. Naar ik uit informatie van de Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties (NVVS) heb begrepen zullen zij ten aanzien van de controle op visstroperij geen direct controlerende werkzaamheden verrichten, doch de vorenbedoelde «oog- en oorfunctie» vervullen. Het voornemen is dat zij in hun werkzaamheden zoveel mogelijk opereren binnen een projectmatige aanpak van de reguliere opsporingsdiensten.

Hoewel ik verwacht met de onderhavige aanpak (aangescherpte boete en gebundelde handhavingsaanpak, eventueel in combinatie met een registratieplicht) de visstropers een gevoelige klap te kunnen toebrengen, is het, gelet op de vele van invloed zijnde variabele factoren, moeilijk een concrete indicatie te geven van de mate waarin de pakkans door die aanpak stijgt. Om te kunnen beoordelen of mijn verwachting inderdaad bewaarheid is, zal de nieuwe aanpak na enige tijd worden geëvalueerd en zal worden bekeken of de genomen maatregelen toereikend zijn.

De Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij,
J. J. van Aartsen