

Vergaderjaar 1997–1998

25 799

Wijziging van de Visserijwet 1963

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inleiding

In 1994 en 1997 zijn vanuit de Tweede Kamer vragen gesteld over visstropen (Aanhangsel van de Handelingen II 1994/95, blz. 371 en blz. 545 en Aanhangsel van de Handelingen II 1996/97, blz. 1785). In antwoord op deze vragen heb ik, mede namens de Minister van Justitie, toegezegd de problematiek van de visstropen te zullen inventariseren. Eveneens is toegezegd aan de hand van die inventarisatie te zullen bezien of er aanleiding is maatregelen te treffen. Deze inventarisatie (rapport Inventarisatie Visstropen Binnenwateren) is inmiddels aan de Eerste en Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1996/97, 25 000 XIV, nr. 49). In de begeleidende brief bij het rapport heb ik aangekondigd een wijziging van de Visserijwet 1963 te zullen entameren met het oogmerk de strafmaat voor visstropen te verhogen. Het onderhavige voorstel strekt hiertoe.

Visstropen

Op grond van artikel 21, eerste lid, van de Visserijwet 1963 is het verboden te vissen in de binnenwateren voor zover een ander rechthebbende is op het visrecht van dat water. Het tweede lid van artikel 21 maakt op dat verbod een uitzondering, onder meer voor degene die voorzien is van een schriftelijke vergunning van de rechthebbende.

In het rapport Inventarisatie Visstropen Binnenwateren wordt aangegeven dat bij overtreding van het verbod van artikel 21, eerste lid, onderscheid kan worden gemaakt tussen «zwartvisserij» en «visstropen». Onder zwartvisserij verstaat het rapport het uitoefenen van de recreatieve (sport)visserij zonder de vereiste visdocumenten, waaronder de vergunning van de visrechthebbende. Onder visstropen wordt in het rapport verstaan het op grootschalige wijze vissen zonder vergunning van de rechthebbende, met gebruik van beroepsmatige vistuigen, kennelijk met het oog op commercieel gewin. Uit het rapport blijkt eveneens dat in het spraakgebruik onder visstropen ook wordt verstaan het leeghalen van netten en fuiken en het stelen van vistuigen. Hiermee wordt evenwel het verbod van artikel 21, eerste lid, niet overtreden. Dit zijn delicten die vallen onder artikel 310 van het Wetboek van Strafrecht, dat handelt over diefstal. Het onderhavige voorstel van wet heeft betrekking op de

aanscherping van de strafmaat om het op grootschalige wijze vissen zonder vergunning en met name dat wat in het inventarisatierapport visstroperij wordt genoemd, effectiever te kunnen bestrijden.

Voorgestelde maatregel

Uit het inventarisatierapport komt naar voren dat de «omzet» van de visstroperij ten opzichte van die van de beroepsbinnenvisserij significant genoemd kan worden. Geschat wordt dat een «professionele» stroper per maand enkele duizenden guldens tot maximaal f 10 000 aan de stroperij kan verdienen. Dit zal overigens voor de «gelegenheidsstroper» uiteraard beduidend minder zijn. In indicatieve zin wordt in het rapport uit de onderzoeksgegevens afgeleid dat landelijk gezien de omvang van de visstroperij toch al gauw enkele honderdduizenden guldens per jaar bedraagt. Naast de conclusie dat de omvang van de visstroperij significant genoemd kan worden, geeft het rapport aan dat een essentiële factor in het kader van de bestrijding van de visstroperij de verhouding is tussen de voor visstroperij geldende maximumstrafmaat dan wel de toepassing daarvan en de (geschatte) inkomsten uit de visstroperij. De maximumstrafmaat voor overtreding van artikel 21, eerste lid, van de Visserijwet 1963 is een hechtenis van drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (f 5000). In veel gevallen kan een scheve verhouding worden geconstateerd tussen deze strafmaat en de inkomsten uit de visstroperij. Daarbij komt nog dat in de praktijk dit soort overtredingen veelal afgedaan blijkt te worden met geldboetes variërend van f 200 tot f 1000. Een dergelijke omstandigheid kan van invloed zijn op de effectiviteit van de handhaving en daarmee uiteraard op de omvang van de visstroperij. Vanuit kringen van politie en Algemene Inspectiedienst (AID) wordt daarom gepleit voor een aanscherping van de strafmaat voor visstroperij.

De omvang van de visstroperij en, in samenhang daarmee, de voren-geschetste strafmaatproblematiek hebben mij, na overleg met de Minister van Justitie, aanleiding gegeven tot een nadere maatregel in de vorm van de thans voorgestelde aanscherping van de strafmaat voor visstroperij. Zonder nadere maatregelen tegen de visstroperij moet namelijk, door de grote winsten van de stropers en de oneerlijke concurrentie ten opzichte van de reguliere beroepsbinnenvisserij, voor een economische ontwrichting van de binnenvisserijsector worden gevreesd. Aanleiding voor de voorgestelde maatregel vormt ook de schade die de visstroperij volgens het rapport kan toebrengen aan de visstand, aan natuurwaarden en aan de voor de visstand en natuurwaarden relevante waterkwaliteit. Langs de weg van aanscherping van de strafmaat hoop ik een voldoende afschrikkend effect te bereiken bij de visstropers en tevens te voorzien in de mogelijkheid om een voor deze overtreding afdoende sanctie op te leggen.

Vormgeving van de voorgestelde maatregel

De handhavingssystematiek van de Visserijwet 1963 is voor de verschillende visserijsectoren niet uniform geregeld. In grote lijnen behelst deze systematiek dat overtredingen van bepalingen inzake zee- en kustvisserij strafbaar zijn gesteld in de Wet op de economische delicten (WED) en dat overtredingen met betrekking tot de binnenvisserij strafbaar zijn gesteld in de Visserijwet 1963 zelf. Zo is overtreding van artikel 21, eerste lid, van de Visserijwet 1963 strafbaar gesteld in artikel 56, eerste lid, van die wet. De achterliggende gedachte van deze systematiek is dat overtredingen met betrekking tot de binnenvisserij, in tegenstelling tot overtredingen met betrekking tot de zee- en kustvisserij, in het algemeen een beperkte of zelfs geen economische achtergrond hebben. Voor de binnenvisserij is derhalve aangesloten bij het regime van het Wetboek van Strafrecht.

Hoewel het meer economisch getinte karakter van de visstropenrij wellicht aanleiding zou geven om de strafbaarstelling daarvan en de aanscherping van de strafmaat te regelen in de WED – ook vanuit de Tweede Kamer is hierop aangedrongen – is daar om redenen van wetssystematiek van afgezien. Hierbij dient onder meer te worden bedacht dat visstropenrij slechts een bepaalde vorm van overtreding van artikel 21, eerste lid, van de Visserijwet 1963 is. Daarnaast heb ik overwogen dat het regime van de WED slechts beperkte extra modaliteiten biedt ten opzichte van het regime van de Visserijwet 1963 in samenhang met het Wetboek van Strafrecht. Relevant in dit verband is dat ook laatstgenoemd regime voorziet in een afomingsmogelijkheid. Verwezen zij naar de artikelen 33a (verbeurdverklaring) en 36e (ontneming wederrechtelijk verkregen voordeel) van het Wetboek van Strafrecht. Een mogelijkheid van de WED die het Wetboek van Strafrecht niet kent, is de gehele of gedeeltelijke stillegging van de onderneming waarin het misdrijf is begaan (artikel 7, onderdeel c, van de WED). Echter, voor visstropenrij zal deze mogelijkheid niet voor de hand liggen omdat ten algemene visstropenrij niet door een onderneming, maar door één of meer individuele stropers wordt gepleegd.

Uit het bovenstaande volgt dat de Visserijwet 1963 in combinatie met het Wetboek van Strafrecht voldoende mogelijkheden biedt om visstropenrij, ook in financieel opzicht, effectief aan te pakken. Omdat het wezenlijke verschil tussen zwartvisserij en visstropenrij slechts gelegen is in de grootschaligheid en het commerciële gewin van laatstgenoemde overtreding heb ik geopteerd voor het creëren van een strafverzwarende omstandigheid. Deze omstandigheid behelst het vissen anders dan met één of meer hengels. Reden hiervoor is dat de hengel het enige vistuig is, dat zich niet goed leent voor grootschalig en commercieel gebruik. Voor de goede orde merk ik hierbij op dat de peur en het kruisnet, hoewel het rapport Inventarisatie Visstropenrij Binnenwateren de visserij met deze vistuigen op één lijn stelt met de visserij met de hengel, zich wel degelijk mede kunnen lenen voor een dergelijk gebruik en daarvoor in de praktijk ook wel worden aangewend. Bij nader inzien moet geconstateerd worden dat het rapport met die omstandigheid onvoldoende rekening heeft gehouden. Een onderscheid naar de aanwending van de peur en het kruisnet en naar de (commerciële) gerichtheid van die aanwending is in de praktijk niet goed mogelijk. Daarom is ervoor gekozen ook het gebruik van deze vistuigen de hiervoor bedoelde strafverzwarende omstandigheid te laten opleveren.

Door middel van de strafverzwarende omstandigheid wordt recht gedaan aan het gewenste onderscheid in strafmaat tussen overtreding van artikel 21, eerste lid, in de vorm van zwartvisserij waarbij wordt gevist met één of meer hengels en overtreding van dat artikel in de vorm van de zogenoemde visstropenrij, waarbij gebruik wordt gemaakt van andere vistuigen dan één of meer hengels.

Handhaving

Als gevolg van de voorgestelde wijziging van de Visserijwet 1963 zal er geen sprake zijn van toenemende handhavingslasten. Er vindt immers slechts introductie van een strafverzwarende omstandigheid plaats. Met een dergelijke aanscherping van de strafmaat zal evenwel het beoogde resultaat – een afdoende bestrijding van de visstropenrij – naar verwachting niet (geheel) bereikt kunnen worden. Uit het rapport blijkt namelijk dat, mede gelet op de grote mate van «professionaliteit» van de stropers, een effectieve opsporing noopt tot een bundeling van kennis, materiaal en menskracht. Daarom maakt de thans voorgestelde wetswijziging deel uit van een meer omvattend pakket maatregelen. Zo wordt op het gebied van de handhaving gestreefd naar een beter gestructureerde en meer geïntegreerde aanpak van de handhaving van alle wettelijke

regels op het gebied van de binnenvisserij. Het afgelopen jaar is hierover door de AID intensief overleg gevoerd met de meest betrokken regio-korpsen van de politie en het Korps Landelijke Politie Diensten (KLPD). Doel van deze actie is te komen tot een bundeling van personeel en materieel in de vorm van een samenwerkingsverband tussen de gelijkwaardige handhavingspartners AID (inclusief onbezoldigden), KLPD en regiopolitie, die daarin ieder een deel van de handhavingsinspanning leveren. Deze weg zal de komende tijd met kracht verder bewandeld worden.

Artikelsgewijs

In artikel I wordt de strafmaat voor visstroperij in de Visserijwet 1963 verhoogd. Dit geschiedt door middel van de introductie van een strafverzwarende omstandigheid in een nieuw derde lid. Wordt een overtreding van artikel 21, eerste lid, begaan met «professionele» vistuigen (dat wil zeggen anders dan met een of meer hengels) dan beloopt de straf ten hoogste drie maanden hechtenis of ten hoogste een boete van de vierde categorie (f 25 000).

Voor een overtreding van dat artikel met niet-professionele vistuigen (dat wil zeggen met een of meer hengels) dan blijft de maximumstraf gelijk aan de huidige, nl. ten hoogste drie maanden hechtenis of ten hoogste een geldboete van de tweede categorie. Met het oog hierop is het eerste lid van artikel 56 aangepast. Gelet op de aard van het delict is de strafverzwaring gezocht in een aanscherping van de maximale geldboete, doch is de maximale hechtenis in alle gevallen van overtreding van artikel 21, eerste lid, gebleven op het huidige niveau.

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