

Vergaderjaar 1997–1998

25 799

Wijziging van de Visserijwet 1963

Nr. 4

VERSLAG

Vastgesteld 9 februari 1998

De vaste commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij¹, belast met het voorbereidend onderzoek betreffende bovenstaand wetsvoorstel, brengt als volgt verslag uit van haar bevindingen.

Met een tijdige beantwoording van de in dit verslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

Inleidende opmerkingen

De leden van de PvdA-fractie nemen met belangstelling kennis van het wetsvoorstel. Zij zien het voorstel als een eerste aanzet en aanvulling om de visstropen te bestrijden.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel, waarbij zij een enkele kanttekening of vraagpunt stellen.

De leden van de fractie van D66 hebben met instemming kennis genomen van het wetsvoorstel dat beoogt de strafmaat voor visstropen te verhogen. De memorie van toelichting is voor deze leden aanleiding een aantal vragen te stellen.

De leden van de RPF-fractie hebben met instemming kennis genomen van het onderhavige wetsvoorstel. Deze leden stellen het op prijs dat de strafmaat voor de visstropen wordt aangescherpt.

De leden van de SGP-fractie hebben met veel belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en de daarbij behorende toelichting. Zij kunnen zich zonder meer verenigen met de door de regering nagestreefde verhoging van de strafmaat voor visstropen. Ook door de aan het woord zijnde leden is meer dan eens gewezen op de problemen, die worden veroorzaakt door visstropen en zoals die in het rapport Inventarisatie Visstropen Binnenwateren, aangeboden bij brief van 21 mei 1997 (25 000 XIV, nr. 49) zijn weergegeven. Daarmee doelen deze leden niet alleen op de financiële consequenties van visstropen voor de beroepsvisserij, maar ook op de potentiële gevolgen voor het natuurbeheer. Niettegenstaande

¹ Samenstelling:

Leden: Van der Linden (CDA), Blauw (VVD), voorzitter, Van der Vlies (SGP), ondervoorzitter, M. M. H. Kamp (VVD), Smits (CDA), Reitsma (CDA), Huys (PvdA), Swildens-Rozendaal (PvdA), Ter Veer (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Feenstra (PvdA), Aiking-van Wageningen (Groep Nijpels), Woltjer (PvdA), Schuurman (CD), Augusteijn-Esser (D66), Van den Bos (D66), Van Ardenne-van der Hoeven (CDA), Stellingwerf (RPF), Crone (PvdA), M. B. Vos (GroenLinks), Van Waning (D66), Keur (VVD), O. P. G. Vos (VVD), Passtoors (VVD) en Th. A. M. Meijer (CDA).

Plv. leden: De Haan (CDA), Te Veldhuis (VVD), Van Middelkoop (GPV), Remkes (VVD), Heeringa (CDA), Biesheuvel (CDA), Van Gijzel (PvdA), Liemburg (PvdA), Hoekema (D66), Verspaget (PvdA), M. M. van der Burg (PvdA), Verkerk (AOV), Dijkema (PvdA), Poppe (SP), Van Walsem (D66), Jorritsma-van Oosten (D66), Gabor (CDA), Leerkes (U55+), Van Zijl (PvdA), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), Doelman-Pel (CDA), Cornielje (VVD), Verbugt (VVD), H. G. J. Kamp (VVD) en Beinema (CDA).

hun instemming met het voorliggende wetsvoorstel, geven de leden van de SGP-fractie aan, dat zij de regering gaarne enkele vragen willen voorleggen.

De leden van de GPV-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het onderhavige wetsvoorstel. Een scherpere aanpak van de visstropen is naar hun mening dringend noodzakelijk.

Definitie van visstropen

De leden van de PvdA-fractie wijzen er op dat bij de beroepsbinnenvisserij, maar ook bij de recreatievissers en natuurbeschermers veel ongenoegen bestaat over de zwartvisserij en visstropen. In dit complex mag echter de diefstal van vis middels het leeghalen van netten en fuiken als ook het stelen van vistuigen niet worden verontachtzaamd. Sterker nog, het is alom bekend dat deze vorm van «visserij» tot veel groter ergernis en schade leidt dan de visstropen, zoals bedoeld in de formulering, gehanteerd in het Inventarisatierapport. De financiële schade aan de beroepsbinnenvisserij belooft een veelvoud ten opzichte van de visstropen. Het is duidelijk dat daarmee de schade aan het visstandbeheer en de natuurwaarden ook groot is. Voor de beleving bij de getroffen beroepsvissers en voor het feitelijk effect maakt het onderscheid tussen visstropen en diefstal een kunstmatige indruk, beide activiteiten vallen in de volksmond onder stropen.

In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat onder visstropen in het rapport «Inventarisatie visstropen binnenwateren» wordt verstaan het op grootschalige wijze vissen zonder vergunning van de rechthebbende, het gebruik van beroepsmatige vistuigen, kennelijk met het oog op commercieel gewin. De leden van de CDA-fractie nodigen de minister van LNV uit om een nadere omschrijving te geven van het begrip grootschalige wijze van vissen.

De leden van de fractie van D66 merken op dat de memorie van toelichting, in navolging van het rapport Inventarisatie Visstropen Binnenwateren, onderscheid maakt tussen «zwartvisserij» en «visstropen». Onder dat laatste wordt verstaan: het op grootschalige wijze vissen zonder vergunning van de rechthebbende, met gebruik van beroepsmatige vistuigen, kennelijk met het oog op commercieel gewin. Visstropers worden vervolgens onderscheiden in «professionele» stropers en «gelegenheidsstropers». De leden van de fractie van D66 vragen de regering het verschil tussen beide groepen nader aan te geven. Is alleen het bedrag dat een stropen per maand kan «verdienen» maatgevend?

Het leeghalen van netten en fuiken valt volgens de memorie van toelichting niet onder visstropen omdat dit diefstal is. Dit vergrijp valt daarom onder het Wetboek van Strafrecht. De leden van de RPF-fractie vragen of de strafmaat van het leeghalen van netten en fuiken in de praktijk wel in verhouding staat met de geschatte inkomsten hiervan. Op welke wijze worden in de praktijk dit soort overtredingen afgedaan?

De leden van de SGP-fractie bespeuren – evenals de Raad van State – een verschil van benadering in de memorie van toelichting en het rapport Inventarisatie Visstropen Binnenwateren op het punt van het creëren van een strafverzwarende omstandigheid. Indien met andere instrumenten dan één of meer hengels het bepaalde in artikel 21 van de Visserijwet 1963 wordt overtreden, is sprake van visstropen. Overtreding van het bepaalde in het bedoelde artikel met één of meer hengels staat gelijk aan zwartvisserij. De afwijking van de memorie van toelichting van het inventarisatierapport achten de leden van de SGP-fractie niet duidelijk en

onvoldoende gemotiveerd. Daarom vragen zij de regering hieraan in de beantwoording nader aandacht te besteden.

De voorgestelde maatregel

De leden van de PvdA-fractie vinden het, gezien hun bovenstaande opmerkingen, merkwaardig dat de minister de voorstellen om middels een registratieplicht bij handel en afzet van vis de stroperij en de diefstal aan te pakken, niet heeft opgevolgd. Juist vanuit de bonafide visserij, handel en verwerking wordt hier sterk op aangedrongen. Daarmee wordt de valse concurrentie van stroperij en diefstal verder bestreden. Een dergelijke aanpak kan ook passen in een ketenbenadering, die het bedrijfsleven mogelijk zou kunnen opzetten. De leden van de PvdA-fractie hebben op een dergelijke aanpak reeds aangedrongen bij een voorgaande wijziging van de Visserijwet 1963 in april 1995. Zij menen dat het nu de gelegenheid is om dit probleem aan te pakken.

De leden van de CDA-fractie lezen in het voorstel dat de maximum strafmaat voor de overtreding van artikel 21, eerste lid, van de Visserijwet 1963 een hechtenis van drie maanden of een geldboete van de tweede categorie (f 5000) is. In de memorie van toelichting heeft de minister van LNV niet gekozen voor een strafmaat waarbij de geldboete meer in verhouding staat tot het genoten economisch voordeel van de visstroper of de zwartvisser. De leden van de CDA-fractie vragen zich af of toch niet een aanpak moet worden gekozen waarbij de strafmaat meer in overeenstemming is met de geschatte inkomsten die genoten zijn uit de visstroperij.

De motivering van het besluit dat de minister van LNV heeft genomen om de thans voorgestelde aanscherping van de strafmaat voor de visstroperij voor te stellen, is ondermeer gelegen in de schade die de visstroperij volgens het eerder geciteerde rapport kan toebrengen aan de visstand, aan natuurwaarden en aan de voor de visstand en natuurwaarden relevante waterkwaliteit. Dit laatste wordt geheel door de leden van de CDA-fractie onderschreven; zij misten evenwel node de behoorlijke schade die door de visstroperij met name ook wordt toegebracht aan de beroepsbinnenvisserij. Ook op dit punt ontvangen de aan het woord zijnde leden graag een reactie van de minister.

De leden van de fractie van D66 hebben begrepen dat «professionele» stropers tot maximaal f 10 000 aan de stroperij verdienen. De strafmaat is een geldboete van de tweede categorie: f 5000. De leden van de fractie van D66 vragen de regering of er in de meeste gevallen sprake zou zijn van een wanverhouding tussen «opbrengst» en «straf» als de maximale straf zou worden geëist en opgelegd. Is het probleem niet veeleer het gevolg van het feit dat bedoelde overtredingen worden afgedaan met een geldboete van tussen de f 200 en f 1000? Hoe wordt gegarandeerd dat in de praktijk gebruik gaat worden gemaakt van de hogere strafmaat voor visstroperij zoals die in het voorliggende wetsvoorstel is neergelegd?

De regering stelt dat als gevolg van de visstroperij een economische ontwrichting van de binnenvisserijsector dreigt. De omvang van de visstroperij bedraagt enkele honderdduizenden guldens per jaar. Kan de regering aangeven, zo vragen de leden van de fractie van D66, hoeveel geld er per jaar omgaat in de reguliere beroepsbinnenvisserij?

De geldboete die opgelegd kan worden in geval van visstroperij wordt door deze wijziging wordt verhoogd. De tijd van hechtenis neemt niet toe. De leden van de RPF-fractie vragen waarom niet?

De leden van de SGP-fractie stellen vast, dat er immer een zeker evenwicht is tussen de strafmaat, uitgedrukt in tijdsduur van hechtenis en de strafmaat uitgedrukt in geld. De huidige strafmaat voor visstroperij van drie maanden hechtenis en f 5000 boete beantwoordt naar hun overtuiging aan dat evenwicht. Deze leden merken evenwel op, dat in het voorliggende voorstel slechts de boetebepaling wordt opgehoogd en de hechtenisbepaling overanderd blijft. Deze leden is niet duidelijk geworden waarom de regering tot deze keuze gekomen is. Zij vragen de regering daarom nader in te gaan op de vraag waarom het oorspronkelijke evenwicht tussen de hechtenis en de geldboete is losgelaten. Hoewel de aan het woord zijnde leden de regering gaarne toegeven, dat er evenwicht moet zijn in delict en strafmaat, zijn zij daarenboven van mening dat er een juist evenwicht gevonden moet worden tussen de strafmaten onderling. Deelt de regering deze zienswijze? Is zij bereid het voorgestelde derde lid van artikel 56 van de Visserijwet 1963 hierop aan te passen, zo vragen deze leden.

In verband met deze vragen en opmerkingen snijden de leden van de SGP-fractie nog een ander punt aan. De strafmaat voor diefstal bedraagt ten hoogste vier jaar gevangenisstraf of een geldboete van de vierde categorie. Deze leden zien, hoewel de feitelijke toedracht en gang van zaken rond beide delicten anders is, geen wezenlijk verschil tussen stroperij en diefstal. In beide gevallen worden wederrechtelijk levende dieren toegeëigend. In beide gevallen is ook sprake van het inbreuk maken op de broodwinning en ongestoorde uitoefening van de beroepsbinnenvisserij. Ook tegen deze achtergrond pleiten de leden van de SGP-fractie ervoor om de hechtenisstraf voor visstroperij aanmerkelijk te verhogen. Dit zal naar hun mening niet alleen goed zijn tegen de achtergrond van bovengemaakte opmerkingen, maar zal bovendien de preventieve werking van de strafbepaling alleen maar vergroten. Gaarne zien deze leden een beschouwing van de regering over de relatie «stroperij-dieverij» en de consequenties daarvan voor de hoogte van de strafmaat voor wat betreft de gevangenisstraf tegemoet, daarbij in aanmerking genomen de effecten daarvan op de preventieve werking van de strafbepaling.

Vormgeving van de voorgestelde maatregel

De leden van de RPF-fractie vragen of de strafmaat voor visstroperij hoger of gelijk of lager zal liggen wanneer de visstroperij geregeld zou zijn in de WED? Is juist het feit dat visstroperij slechts een bepaalde vorm van overtreding van artikel 21, eerste lid is, een reden om het in de WED te regelen?

De leden van de SGP-fractie hebben kennis genomen van het standpunt van de regering omtrent de strafbaarstelling van visstroperij in de Visserijwet 1963. Met de argumenten voor het achterwege laten van deze strafbaarstelling in de Wet op de economische delicten vanwege de wetssystematiek kunnen de aan het woord zijnde leden meegaan. Het argument van de nauwelijks aanwezig veronderstelde economische achtergrond van visstroperij in de binnenwateren overtuigt deze leden evenwel niet. De aanscherping van de strafmaat is juist ingegeven door de behoorlijke financiële voordelen die uit de visstroperij kunnen voortvloeien voor de stroper en de navenante nadelen voor de beroepsvisserij. De beroepsgroep van de binnenvissers ondervindt wel degelijk nadeel van de stroperij-activiteiten. Hoe brengt de regering de motivering voor de verhoging van de strafmaat in overeenstemming met het standpunt dat opname van overtreding van artikel 21 van de Visserijwet 1963 in de WED niet nodig is vanwege het feit dat overtredingen met betrekking tot de binnenvisserij in het algemeen een beperkte of geen economische achtergrond hebben?

Op bladzijde 3 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat visstropen ten algemene niet door een onderneming, maar door één of meer individuele stropers wordt gepleegd. Om die reden zou een wettelijke mogelijkheid om de onderneming geheel of gedeeltelijk stil te leggen, of een mogelijkheid van onderbewindstelling overbodig zijn. De leden van de GPV-fractie vragen of dit in alle gevallen opgaat. Is de voorgestelde wetwijziging niet te beperkend voor gevallen waarin malafide ondernemingen aangepakt moeten worden?

Handhaving

De leden van de fractie van de PvdA wijzen er op dat het inderdaad een goede zaak is de strafmaat te verhogen, maar dat niet minder relevant is de pakkans te verhogen. Kan de minister – kwantitatief en kwalitatief onderbouwd – aangeven wat hij doet om de pakkans te bevorderen. Wij geven de minister in overweging om de aanbevelingen van de heren Post en Kaptijn uit Urk nog eens serieus te betrekken bij de verdere uitwerking, temeer daar zij ook zaken als illegale glasaalvangst bij de spuuisluizen van Kornwerderzand en stropen op naam van een zogenaamde Wadvergunning in hun activiteiten willen betrekken. Hoe beoordeelt de minister dit?

De minister constateert in de memorie van toelichting dat de wijzigingen en de voorstellen die in het wetsvoorstel worden aangebracht, niet zullen hoeven te leiden tot een versterking van het toezichtsapparaat. De leden van de CDA-fractie zijn weliswaar van opvatting dat door de verzwaring van de strafmaat een preventieve werking uitgaat in de richting van zwartvissers en visstropers, toch menen de leden van de CDA-fractie dat in lijn met de aandacht die ze in de afgelopen jaren voor de problematiek van de visstropen hebben gevraagd, gewerkt moet blijven worden aan kwalitatieve en kwantitatieve versterking van het apparaat dat controle uitoefent op de zwartvisserij en de visstropen.

De leden van de RPF-fractie waarderen de inzet om te komen tot een betere handhaving door een bundeling van personeel en materieel. Is de verwachting dat deze actie voldoende is om te komen tot een betere handhaving of zijn meerdere maatregelen noodzakelijk zoals bijvoorbeeld meer menskracht?

De leden van de SGP-fractie stellen, dat zij het zonder meer een goede zaak vinden, dat de strafmaat voor visstropen wordt verhoogd. De preventieve werking van een strafmaat is uiteraard mede afhankelijk van de hoogte daarvan, zo geven zij aan. Toch zijn de aan het woord zijnde leden van mening dat de strafmaat slechts één zijde van de medaille is. De andere zijde van de handhavingsmedaille wordt naar hun stellige overtuiging gevormd door de pakkans van de stroper. Aan dat aspect is in de memorie van toelichting naar hun mening te weinig aandacht geschonken. Deze leden constateren, dat de toelichting op dit punt grosso modo een herhaling is van het antwoord op de vragen van het lid Smits (Aanhangsel 1996–1997, nr. 872) en van de eerder genoemde brief van 21 mei 1997. Deze leden vragen de regering dan ook meer duidelijkheid te geven over de voorgenomen bundeling van personeel en materieel in de vorm van een samenwerkingsverband tussen de gelijkwaardige handhavingpartners AID, KLPD en regiopolitie. Welke maatregelen zijn in dit verband reeds genomen, sinds de toezegging ter zake in de beantwoording van de vragen van eerdergenoemd lid? Welke krachtsinspanningen zullen er de komende periode nog worden genomen om deze bundeling zijn uiteindelijke vorm te doen verkrijgen? Welk eindbeeld staat de regering uiteindelijk voor ogen? Binnen welke periode moet bovenbedoelde bundeling gerealiseerd en effectief zijn?

Met het oog op de handhaving wordt gestreefd naar een bundeling van personeel en materieel tussen de handhavingspartners. De leden van de GPV-fractie vragen of een indicatie kan worden gegeven van de vergroting van de pakkans die hiermee kan worden bereikt. Wordt in een later stadium gekeken of alsnog een uitbreiding van het personeel noodzakelijk is?

De voorzitter van de commissie,
Blauw

De griffier van de commissie,
Van Overbeeke