

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Directoraat-generaal Natuur,
Visserij en Landelijk gebied**

Bezoekadres

Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres

Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr

00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)

F 070 378 6100 (algemeen)

www.rijksoverheid.nl/Inv

Datum 30 juli 2020
Betreft Toezicht en handhaving garnalenvisserij in beschermde
natuurgebieden

Ons kenmerk

DGNVLG / 20073976

Bijlage(n)

3

Geachte Voorzitter,

Bij de brief van 18 februari 2020 heeft uw Kamer het verzoek overgebracht van het lid Wassenberg. Dit verzoek heeft betrekking op een brief over het bericht (nos.nl, 15 februari 2020) dat garnalenvissers ongehinderd konden vissen in beschermde natuurgebieden en dat de overheid niets deed. Het verzoek was expliciet in te gaan op de vraag waarom de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) akkoord is gegaan met zelfcontroles en op de gevolgen van die illegale visserij voor de natuur.

In de bijlagen treft uw Kamer tevens de antwoorden aan op de schriftelijke vragen van het lid Wassenberg (PvdD) van 20 februari 2020 en 18 mei 2020, kenmerken 2020Z03536 en 2020Z08881), van de leden Weverling en Ladders (beiden VVD) van 25 februari 2020, kenmerk 2020Z03790), van het lid De Groot (D66) van 15 mei 2020, kenmerk 2020Z08779 en van het lid Von Martels (CDA) van 19 mei 2020, kenmerk 2020Z08970.

Algemeen

Laat ik voorop stellen dat ik te allen tijde, nu, in het verleden en in de toekomst, publiekrechtelijk toezicht op de garnalenvisserij houd. Deze sector heeft zich, net als andere vergunninghouders, te houden aan de voorschriften in haar vergunning. De afspraken vanuit mijn ministerie met deze sector rondom privaat toezicht zijn nadrukkelijk ondersteunend en aanvullend daarop en geenszins vervangend.

Ik wil u eerst in meer algemene zin meenemen in het garnalenvisserij-dossier. Deze visserij wordt gereguleerd vanuit de Visserijwet (middels garnalenvergunningen) en, voor zover deze visserij plaatsvindt binnen de beschermde Natura 2000-gebieden, vanuit de Wet natuurbescherming (middels Wnb-vergunningen).

De door u gestelde vragen hebben uitsluitend betrekking op de garnalenvisserij in beschermde gebieden en naleving van de vergunningvoorschriften die aan de Wnb-vergunningen zijn verbonden. In alle gevallen waar ik hieronder verwijs naar

'de vergunning', alsmede 'de vergunningvoorschriften' bedoel ik daarmee de Wnb-vergunning, tenzij expliciet anders benoemd.

Naast dit juridische kader heeft mijn ministerie in de afgelopen jaren via diverse bestuurlijke afspraken samen met deze sector ingezet op de verduurzaming van de garnalenvisserij. Het convenant transitie garnalenvisserij en natuurambitie Rijke Waddenzee (VISWAD) is in 2014 afgesloten. Het Convenant Visserij in Beschermd gebied (VIBEG2) is in 2017 afgesloten.

Vanuit het juridisch kader heb ik een toetsende rol. De vergunningaanvragen die op grond van de Wet natuurbescherming worden ingediend, worden op basis van wettelijke eisen getoetst en vervolgens wordt juridisch vastgelegd wat qua omvang van de beoogde garnalenvisserij ecologisch verantwoord is. Daarop wil mijn ministerie, logischerwijs, ook de vergunninghouders kunnen aanspreken. En op de gestelde voorschriften kunnen handhaven waar dat nodig is.

Vanuit het bestuurlijk kader heb ik een meer aanjagende en sturende rol. Geprobeerd wordt met de sector te komen tot een garnalenvisserij die ook voor de verdere toekomst voldoende robuust is, zowel in economische als ecologische zin. Daarbij kan het zo zijn dat de bestuurlijke afspraken die met de sector en de betrokken natuurorganisaties worden gemaakt, verder gaan dan noodzakelijk vanuit de Wet natuurbescherming. Met andere woorden: het is dan aan de garnalensector zelf om die extra ecologische bescherming ofwel zelf voldoende te borgen ofwel via haar vergunningaanvragen aan de voorkant te regelen door een nog beperktere visserij aan te vragen.

Het is voor de onderhavige brief goed om dit onderscheid tussen beide rollen (bestuurlijk aanjager en juridisch toetsers) scherp te blijven vasthouden. De bestuurlijke afspraken met de garnalensector om haar activiteiten op een andere wijze en ook beperkter in te richten staan in juridische zin dus los van mijn rol als toetsers van de vergunningaanvragen vanuit deze sector. Bij dat laatste is mijn ministerie 'reactief' en bij het eerste 'proactief'.

Juridische inkadering

In 2016 heeft de sector een vergunningaanvraag op grond van de Wet natuurbescherming ingediend. In de daarbij aangeleverde passende beoordeling heeft de sector gesteld dat haar visserij-praktijk totaal 5,9 miljoen PK-dagen bedraagt in de betrokken Natura 2000-gebieden tezamen. Het aantal PK-dagen is een maatvoering waarmee de intensiteit van vissen wordt uitgedrukt; zij wordt berekend door het motorvermogen van een vaartuig te combineren met het aantal zeedagen. Als een kotter met een 300 PK motor één dag gaat vissen, is zijn visserij-inspanning 300 PK-dagen. Wageningen Marine Research heeft aangegeven dat, rekening houdend met het gemiddeld motorvermogen in de garnalenvisserij, 5,9 miljoen PK-dagen neerkomt op circa 472.000 visuren.

Mijn ambtsvoorganger heeft in zijn besluitvorming op die vergunningaanvraag aangegeven dat hij de door de sector (in de passende beoordeling) aangevoerde visserij-omvang van 5,9 miljoen PK-dagen niet representatief vond voor de visserij die ten tijde van het opstellen van de ecologische onderbouwing van de aanvraag plaatsvond. Nadere analyse en navraag bij het LEI (als bronhouder van deze door de sector aangevoerde cijfers; het LEI is inmiddels overgaan in Wageningen Economic Research) wees namelijk uit dat de door de NVWA in opdracht van mijn ministerie uitgevoerde analyses een meer specifiek en accuraat beeld gaven. Nadien heeft Wageningen Marine Research (WMR) die analyses (berekeningen) nogmaals uitgevoerd. Daarover verder meer.

Mijn ambtsvoorganger heeft het jaar 2015 benoemd als een voldoende actueel en reëel ijkpunt voor de in de afgegeven vergunningen getoetste omvang van garnalenvisserij. Ik licht dat verder toe. De diverse wetenschappelijke onderzoeken die ten grondslag zijn gelegd aan de ecologische onderbouwing van de vergunningen werden rond 2014/2015 afgerond en vormen daarmee de vereiste best beschikbare en actuele informatie op basis waarvan mijn ministerie een aanvraag moet beoordelen. Bovendien golden in dat gekozen ijkjaar de diverse ingestelde gebiedsbeperkingen en het daarmee beperktere beschikbare visgebied. Ook daarmee vormt het jaar 2015 dus een goede representatie van hetgeen getoetst en vergund is. Bovendien is de visserij-intensiteit van 2015 goed in lijn met het meerjarig totaalgemiddelde vanaf 2013.

De vergunde visuren zijn per Natura 2000-gebied vastgesteld zodat de getoetste vispraktijk uit het jaar 2015 ook per individueel Natura 2000-gebied werd vastgelegd: bij het vergunnen met een 'totaalbulk' aan visuren over de aangevraagde zes Natura 2000-gebieden zou een te grote verschuiving aan visserij-intensiteit van het ene naar het andere gebied kunnen ontstaan die niet afgedekt wordt door de ecologische onderbouwing.

De visuren over het ijkjaar 2015 heeft mijn ministerie in eerste instantie door de NVWA en verderop in tijd door Wageningen Marine Research, laten vaststellen. Daarover verderop in deze brief meer.

Bestuurlijke afspraken

In eerder gemaakte bestuurlijke afspraken (VIBEG2 en VISWAD) heeft de sector zich eraan verbonden haar tijd op zee van 5.616 uur per jaar naar 4.800 uur per jaar terug te brengen. Deze uren gelden per individuele visser. Enkel over de 'tijd op zee' van de garnalenvissers zijn dus al eerder, in kwantitatieve zin, bestuurlijke afspraken gemaakt. 'Tijd op zee' is vanuit de toetsing van de Wet natuurbescherming nadrukkelijk een andere parameter dan de visuren waarmee in de vergunning wordt gewerkt. De tijd op zee ziet ook op alle vaar- en visbewegingen van een garnalenvisser tussen zijn vertrek vanuit de haven en terugkomst in de haven.

In de bestuurlijke afspraken zijn géén specifieke afspraken gemaakt over de maximale aantallen visuren. Dat laatste is dus enkel en alleen een item in de Wnb-vergunningverlening als vastlegging van de getoetste feitelijke omvang van visserij in de Natura 2000-gebieden ten tijde van de vergunningverlening. Deze vastlegging van hetgeen getoetst is, is een vast gegeven in elke willekeurige Wnb-vergunning: een afwijking ervan geeft aanleiding tot een nieuwe beoordeling. Vastlegging ervan geeft mijn ministerie een instrument om, waar noodzakelijk, handhavend te kunnen optreden: handelen in strijd met de vergunningvoorschriften is immers niet toegestaan vanuit de Wet natuurbescherming. Het is dus van groot belang dat de monitoring van en eventuele handhaving van de in de vergunning vastgelegde visuren op orde is: alleen op die manier is geborgd dat de ecologische afwegingen, op basis waarvan de garnalenvisserij in die omvang toelaatbaar is geacht, ook in de visserij-praktijk wordt gevolgd.

Dat brengt mij op het toezicht en handhaving; daarop ga ik in het volgende deel van deze brief in.

Privaat toezicht gesloten gebieden in de garnalenvisserij

Op 31 mei 2017 is in het Noordzeekustvisserijakkoord (VIBEG 2) afgesproken dat de garnalensector via zelfcontrole en zelfsanctionering zorgt voor (o.a.) het niet bevissen van de voor de garnalenvisserij gesloten gebieden. Dit private toezicht is aanvullend op en ondersteunend aan het publieke toezicht door de NVWA en Waddenunit. Aandachtspunt in de garnalenvisserij is dat de sector, via het private toezicht, ook zelf zorgt voor verhoging van de naleving van de regels door aanvullende controles uit te voeren.

Het private controlemodel bleek onvoldoende van de grond te komen door vermeende dubbele beboeting (én door de sector én door de overheid) en gebrek aan onderling vertrouwen binnen de sector in de correcte toepassing van het controle- en sanctiemodel. Dit bleek uit een nadere analyse naar het private toezicht in de sector. De betreffende rapportage van augustus 2019 is als bijlage aan deze brief gevoegd.

Daarom is met de sector afgesproken dat zij werken aan een nieuw privaat toezichtmodel dat eind 2020 gerealiseerd moet zijn. Het private toezicht is altijd een aanvulling op het publieke toezicht. De NVWA blijft dus op reguliere basis toezicht houden op het vissen in gesloten gebieden.

Black Box systeem

Ondersteunend aan het publieke en private toezicht bevatten de garnalenkotters sinds 2017 een black box systeem. Een goed functionerend black box systeem is een belangrijk hulpmiddel om de publieke en verderop in tijd ook ondersteunende private controles efficiënt te kunnen invullen. Uit de black box-systemen komen gegevens die zowel de NVWA als de sector zelf, vanuit haar rol als private

toezichthouder, in staat stellen om te controleren en waar nodig te handhaven c.q. intern te beboeten.

In een door de NVWA in 2019 uitgevoerde audit is gebleken dat de huidige black box systemen onvoldoende betrouwbare gegevens afgeven voor het vaststellen van plaatsbepaling en visserij-activiteit. Het betreffende audit-rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.

De audit was voor mijn ministerie aanleiding om een technisch verbetertraject te starten dat moet uitmonden in een "NEN-norm" van de in gebruik zijnde black boxen. In dit normalisatieproces worden tussen partijen technische afspraken gemaakt over een product. Deze norm biedt partijen duidelijkheid over het vertrouwen in het product.

Dit traject loopt sinds medio 2019. Parallel hieraan wordt ook gewerkt aan een NEN-normalisatie van de black box op het punt van het meten van het motorvermogen. Dit alles tezamen betekent dat na afloop van het verbetertraject alle garnalenvissersschepen uitgerust zijn met een goed functionerend black box systeem waarmee plaatsbepaling, visserij-activiteit, visuren en motorvermogen efficiënt en betrouwbaar gemonitord kunnen worden. Het verbetertraject zal medio 2021 afgerond zijn.

Tijdens het verbetertraject blijft de reguliere controle door de NVWA en Waddenunit plaatsvinden met behulp van de bestaande controlemiddelen. De huidige black box-data fungeren daarin als ondersteunend instrument.

Monitoring visuren

De NVWA heeft ten tijde van de vergunningverlening de in het ijkjaar 2015 gerealiseerde visuren in opdracht van mijn ministerie berekend. Opvolgend heeft zij, na vergunningverlening, ook de monitoring hierop voor haar rekening genomen.

Tijdens deze monitoring werden haar berekeningen door de vissector betwist op basis van een rapportage van Wageningen Economic Research. De daaropvolgende analyse vanuit de NVWA leidde tot de constatering dat de berekeningen inderdaad niet volledig waren: voor sommige Natura 2000-gebieden bleken meer visuren gerealiseerd in 2015 dan eerder berekend, voor weer andere Natura 2000-gebieden bleken juist minder visuren te zijn gerealiseerd in 2015. Dat had enerzijds te maken met een fout in de gebruikte software en anderzijds door de parameters die de NVWA heeft gehanteerd om (via de snelheid van een vaartuig) de activiteit 'vissen' vast te stellen.

Met het ontbreken van een voldoende accurate urenregistratie kon ook niet handhavend worden opgetreden tegen mogelijke overschrijdingen. De reeds in gang gezette handhavende actie van oktober 2018 is daarom opgeschort in afwachting van de vereiste correcties in de urenregistratie vanuit de NVWA.

Tussentijdse wijziging van de Wnb-vergunningen: meer visuren

Op basis van de door de NVWA doorgevoerde correcties zijn eind december 2018 en medio februari 2019 de Wnb-vergunningen met de door de NVWA voor de bovengenoemde aspecten gecorrigeerde visuren gewijzigd. Met die wijzigingen gingen de totaal vergunde visuren van 129.820 naar 187.250. In het voorjaar van 2019 bleken deze NVWA-cijfers echter op enkele punten af te wijken van vergelijkbare berekeningen van WMR. Na analyse bleek ditmaal wederom de gebruikte software voor onjuistheden in de berekeningen te zorgen. Met die constatering is toen afgezien van nogmaals een formele wijziging op grond van herberekeningen van de NVWA en is ervoor gekozen het uitvoeren van de berekeningen eerst bij een andere partij te leggen om vervolgens tot een finale en eenduidige vastlegging van de visuren te kunnen komen.

Van de NVWA naar WMR

Gezien het voorgaande is rond april 2019 besloten de monitoring van de visuren voor het vervolg bij WMR te beleggen, mede omdat de softwareleverancier van de NVWA aangaf niet op korte termijn in een correctie van die software te kunnen voorzien.

WMR heeft eind 2019 haar berekeningen opgeleverd. Zij heeft in de eerste plaats de berekeningen over het ijkjaar 2015 uitgevoerd. Daaruit bleek dat in dat jaar in totaal, over de betrokken zes Natura 2000-gebieden, 246.366 visuren gerealiseerd waren. Dat had dus het uitgangspunt moeten zijn bij de vergunningverlening en dat aantal wordt dus nu als gecorrigeerd formeel ijkpunt aangehouden. Dit is tevens vastgelegd via de recente beslissingen op bezwaar. Deze zijn raadpleegbaar via:

https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/doc/PUC_308266_17/1/

https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/doc/PUC_308280_17/1/

Met deze beslissingen gaan de totaal toegestane aantallen visuren van 187.250 naar 246.366.

Uit de verdere berekeningen van WMR (terugkijkend alsmede rekenend voor het jaar 2019) bleken, dus achteraf bezien, enkele overschrijdingen in visuren te hebben plaatsgevonden. De totale aantallen vergunde visuren (d.w.z. de totaal gerealiseerde visuren in het ijkjaar 2015) over alle zes Natura 2000-gebieden tezamen zijn in de jaren 2017 t/m 2019 niet overschreden.

In enkele specifieke Natura 2000-gebieden is in 2017 en 2018 te veel uren gevist. In 2017 werd er in de Ooster- en Westerschelde alsmede in de Voordelta en de Vlakte van de Raan te veel gevist; in 2018 gebeurde dat in de Ooster- en Westerschelde en de Vlakte van de Raan. Dit blijkt uit de betreffende rapportage van WMR. De betreffende rapportage is als bijlage bij deze brief gevoegd.

Omdat de monitoring op en handhaving van de vergunde visuren elk kalenderjaar opnieuw start, is naderhand ingrijpen niet evenredig geacht mede omdat, vanwege de onjuistheden in de visuren-registratie, de garnalensector niet zelf (tijdig) heeft kunnen ingrijpen op dit visgedrag.

De verdere monitoring

De monitoring van de gerealiseerde visuren is met de inzet van WMR vanaf 2020 nu adequater geborgd: zij maakt gebruik van door haarzelf ontwikkelde software. Daarmee beschikt mijn ministerie over voldoende onderbouwd bewijs om in te kunnen grijpen wanneer dit, gaandeweg een kalenderjaar, nodig mocht blijken. De handelingslijn daarop is al eerder, zie voorgaande, aan de sector en betrokken natuurorganisaties gemeld om hen daarmee te informeren over de wijze waarop we in deze zullen opereren.

Bij het bereiken van 90% van de toegestane visuren in een specifiek Natura 2000-gebied wordt er een formele waarschuwing afgegeven en wordt de oproep aan de sectororganisaties gedaan om daarop een passende actie te ondernemen. Bijvoorbeeld het stimuleren om de vissers in andere gebieden te laten vissen. Bij het bereiken van 110% van de ijkuren volgt er een formele tijdelijke opschorting van de werking van de Wnb-vergunning in relatie tot het betreffende Natura 2000-gebied. Tot en met 31 december van het betreffende kalenderjaar is de garnalenvisserij in het specifieke Natura 2000-gebied daarmee verboden. Daarin is dus een marge van 10% aangehouden omdat WMR (welke afhankelijk is van de ontvangst van de betreffende datastromen via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland) op dit moment niet volledig real-time kan monitoren. Dit wordt straks wel mogelijk vanuit de NVWA met de black boxen. Het is met dat gegeven dus zo dat de monitoringsresultaten nu net iets achter de feitelijke visserij aanlopen. Ook fluctueert de garnalenvisserij in omvang soms behoorlijk: de 10%-marge doet recht aan die factoren.

Het streven blijft om de visuren-registratie meer geautomatiseerd te laten plaatsvinden met inzet van de black box. Het filteren van grote datasets met specifieke software, zoals eerst de NVWA en nu WMR in opdracht van mijn ministerie doet, is dan niet langer nodig. De monitoring van de visuren kan met de black box in de nabije toekomst zowel door de NVWA als door de private toezichthouder plaatsvinden.

In diverse berichten die in de media zijn verschenen naar aanleiding van de recent afgegeven beslissingen op bezwaar, lijkt de garnalenvisserij veel extra visruimte in de Natura 2000-gebieden toegekend te hebben gekregen.

Er is nu echter sprake van een volledige berekening van het zogenoemde ijkjaar (2015): de berekening door WMR geeft namelijk een volledig en daarmee accurater beeld van de daadwerkelijke visserij in dat ijkjaar. Dit betekent dat er meer visuren gerealiseerd mogen worden, maar nog altijd nooit meer dan de visserij-omvang van het ijkjaar 2015: op die laatste omvang van vissen had de

sector dus van meet af aan al recht maar door de benoemde omissies in de berekeningen aan overheidszijde heeft de sector minder aan visuren vergund gekregen dan de daadwerkelijke omvang van haar visserij in het ijkjaar 2015. Die omvang van visserij in 2015 was vergunbaar op basis van de passende beoordeling die door de sector aan haar vergunningaanvragen van destijds ten grondslag is gelegd.

Vanuit uw Kamer wordt, onder andere, gevraagd of ik aanleiding zie om, ten behoeve van de in die specifieke gebieden aanwezige beschermde natuurwaarden, extra maatregelen te nemen. Die aanleiding zie ik vooralsnog niet. Wél blijven die gebieden mijn extra aandacht houden in de verdere monitoring van de daarbinnen gerealiseerde visuren. Ik ben mij er van bewust dat met name de Natura 2000-gebieden Oosterschelde en Westerschelde in dat verband om extra alertheid vragen gezien de intensievere bevissing in 2017 en 2018. Daar wordt invulling aan gegeven binnen de reguliere monitoring van de Natura 2000-beheerplannen voor beide gebieden; ik zal dat vanuit mijn ministerie laten oppakken met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (Rijkswaterstaat) als gebiedsbeheerder.

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

2020Z03536 (ingezonden 20 februari 2020)

1

Klopt het dat garnalenvissers in de Waddenzee en de Noordzeekustzone vele uren meer hebben gevestigd in beschermde natuurgebieden dan toegestaan is?

Antwoord

Er is niet te veel gevestigd in deze beide gebieden, maar wel in enkele andere gebieden. Ik heb dat ik mijn bijbehorende brief aan de Kamer in meer detail uiteengezet.

2

Waarom heeft u niet meteen ingegrepen en boetes uitgedeeld?

Antwoord

De monitoring van de visuren-registratie vanuit de NVWA bleek onvoldoende accuraat, mede als gevolg van specifieke omissies in de gebruikte software. De monitoringsresultaten waren daarmee niet voldoende robuust. Het reeds ingezette traject van formeel waarschuwen in de opmaat naar daadwerkelijk handhaven is daarom stopgezet. Vanuit mijn ministerie is de monitoring van de visuren nu langjarig bij Wageningen Marine Research (hierna: WMR) belegd. WMR heeft veel ervaring met het cijfermatig monitoren van diverse visserijen. Zij werkt daarin nauw samen met Wageningen Economic Research, tevens een zeer betrouwbare en specialistische partij op dit domein.

Bij een overschrijding van het aantal toegestane visuren wordt nu, dus ingaande vanaf 1 januari 2020, handhavend opgetreden. Daarbij wordt wel een gekwantificeerde marge gehanteerd omdat de cijfers nog niet real-time opgeleverd kunnen worden en er vanuit mijn ministerie oog is voor de fluctuaties in de jaarlijkse visserijen. Die marge is reeds in maart 2019 per formele brief aan de vissers gemeld.

3

Vindt u nog steeds dat de sector in staat is zichzelf te controleren? Zo ja, hoe hebben deze grootschalige en structurele overtredingen dan jarenlang plaats kunnen vinden?

Antwoord

De handhaving was, is en blijft te allen tijde een publieke zaak. Deze handhaving vindt plaats met fysieke controles door de NVWA en de LNV Waddenunit. Die fysieke controles worden gevoed door en ondersteund met diverse technische volg- en registratiesystemen. De beoogde private controle is hierop altijd slechts aanvullend en ondersteunend.

In de toekomst zal de monitoring van de visuren plaatsvinden door de vernieuwde (NEN-gecertificeerde) black box-systemen. Daarmee wordt ook de monitoring van de visuren vanuit de koepelorganisaties zelf mogelijk: zij kunnen daarmee een signalerende rol vervullen voor de betrokken vissers en tijdig schakelen bij een dreigende overschrijding van het aantal toegestane visuren.

4

Hoeveel fte heeft de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) beschikbaar voor controle van de garnalenvissers?

Antwoord

De NVWA voert inspecties uit op vis-gerelateerde onderwerpen zoals afgesproken en vastgelegd in haar jaarplan. De volgende onderwerpen bestrijken het gehele toezichtpakket op de zeevisserij, daar is de garnalenvisserij een onderdeel van. Voor wat betreft de garnalenvisserij gaat het o.a. om de navolgende inspecties:

- VIPOL-inspecties (inspecties op zee op diverse aspecten, waaronder het gebruikte vistuig, de maaswijdte, aanwezigheid van de zeeflap, glijgoot en vereiste vergunningen);
- aanlandinspecties (wegen van de hoeveelheden);
- vangstregistratie (monitoring via de elektronische registratie van de vangsten);
- Natura 2000-regelgeving (o.a. de aanwezigheid van vaartuigen in VIBEG-gebieden: controle daarvan middels het Vessel Monitoring System VMS en vliegend materieel).

Voor het fysiek uitoefenen van het toezicht op zee heeft de NVWA 9 FTE beschikbaar en voor het specifieke toezicht op het naleven van de regulering vanuit de Wet natuurbescherming op zee, 2 FTE.

5

Deelt u de conclusie dat het toezicht door de NVWA tekortschiet? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Binnen de gegeven mogelijkheden wordt het toezicht efficiënt uitgevoerd met behulp van de traditionele controlemethoden, met name met toepassing van VMS en de inzet van varend en vliegend materieel.

6

Deelt u de conclusie dat de garnalenvisserij jarenlang in de praktijk ongereguleerd en ongecontroleerd heeft kunnen plaatsvinden en dat dit ten koste is gegaan van de natuur?

Antwoord

De regulering van de garnalenvisserij vindt al jarenlang plaats via vergunningen op grond van de natuurbeschermingswet- en regelgeving. Deze visserij is

gebonden aan strikte kaders. Ook wordt op deze visserij structureel toezicht uitgeoefend. In geval van een bewijsbare overtreding heeft dit in bepaalde gevallen tot bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving geleid. In mijn beantwoording van vraag 8 ga ik hier nader op in.

7

Waarom is dit in uw ogen niet voldoende reden om de beschermde natuurgebieden per direct af te sluiten voor de visserij, zodat de natuur de kans krijgt te herstellen?

Antwoord

Ik ben van mening dat er geen reden is om gehele of delen van de betrokken Natura 2000-gebieden per direct af te sluiten voor de visserij ten behoeve van herstel van de natuur. De ecologische noodzaak daartoe ontbreekt vanuit de huidige stand van objectieve wetenschappelijke kennis over de effecten van deze visserij op de beschermde Natura 2000-waarden.

Ik leg in mijn begeleidende brief uit waarom direct ingrijpen op die overschrijdingen destijds niet redelijk was. Ook heb ik daarin uiteengezet waarom ik met de huidige kennis en het verloop van de visserij vanaf 2019 voor nu geen aanleiding zie alsnog in te grijpen. Ik blijf, vanuit het voorzorgsbeginsel, alert op de ontwikkelingen in die gebieden.

8

Hoe gaat u er zorg voor dragen dat er wel adequaat gecontroleerd en gehandhaafd gaat worden?

Antwoord

In relatie tot de visuren is er een langjarige monitoringovereenkomst met WMR gesloten. Op basis van deze informatie vindt nu publiekrechtelijke controle op de visuren plaats.

Bij het verder optimaliseren van de handhaving speelt in meer algemene zin de ontwikkeling van een goed functionerende, NEN-gecertificeerde black box een belangrijke rol. Diverse aspecten (zoals het al dan niet vissen in gesloten gebieden, de monitoring van de gerealiseerde visuren en op termijn ook het gebruikte motorvermogen) zullen daarmee worden gemonitord. De controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de voorschriften zal daarmee worden versterkt.

9

Klopt het dat u al een tijdje op de hoogte was maar de Kamer niet heeft geïnformeerd? Zo ja, waarom heeft u dit nagelaten?

Antwoord

Mede in referentie naar mijn beantwoording van vraag 2: er werd veel waarde gehecht aan een zo deugdelijk mogelijk onderzoek naar de exact opgetreden omissies in de monitoring van de visuren. Op die actie heeft mijn ministerie zich, tezamen met de NVWA, intensief gericht.

Het nauwkeurig vaststellen van de omissies in de monitoring van de visuren is complexe technische materie waarbij diverse databronnen met elkaar gecombineerd moeten worden. Aan WMR en de NVWA is gevraagd gezamenlijk aan dat onderzoek te werken.

De constatering van de opgetreden omissies is gedaan in het voorjaar van 2019. Daaropvolgend is met WMR besproken welke inzet van haar op dit punt noodzakelijk is. De NVWA bleek vanwege privacyaspecten de voor WMR vereiste data niet rechtstreeks aan WMR te kunnen opleveren. Daarmee was WMR afhankelijk van de meer indirecte datastromen vanuit de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl). Met de doorlevering van die data was enige tijd gemoeid, mede omdat de data via RVO.nl met enige vertraging vrijgegeven worden. Daarnaast moest er vanuit mijn ministerie een inkooptraject doorlopen worden om met WMR een langjarig contract aan te gaan. Het contract is in het late najaar van 2019 gesloten.

Met de onderhavige beantwoording van uw vragen alsmede met de bij deze beantwoording behorende brief geef ik u in detail meer inzicht in dit proces en met name ook de uitkomsten en het verdere vervolg daarvan.

10

Kunt u de achterliggende rapporten waaraan gerefereerd wordt - te weten het interne auditrapport van de NVWA, een rapport van een externe adviseur ingehuurd door uw ministerie, de vergunning voor de Nederlandse garnalenvisserij en het wetenschappelijke rapport van de Universiteit Wageningen - alsnog met de Kamer delen?

Antwoord

De betreffende rapportages zijn als bijlagen bij deze beantwoording gevoegd. De vergunningen voor de Nederlandse garnalenvisserij zijn te vinden op: <https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/>

11

Deelt u de mening dat het afsluiten van beschermde natuurgebieden voor de visserij niet alleen goed is voor de natuur, maar ook het toezicht makkelijker maakt en bent u bereid een dergelijke maatregel te overwegen?

Antwoord

De garnalenvisserij in deze gebieden is reeds op grond van de Wet natuurbescherming via een vergunning gereguleerd. De basis voor een sluiting is altijd en alleen de ecologische noodzaak. Met het huidige samenstel van vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming en de huidige afsluiting van delen van Natura 2000-gebieden voor deze vorm van visserij, is de natuurbescherming geborgd. Er is met de huidige stand van wetenschappelijke kennis (o.a. vanuit WMR) geen ecologische noodzaak om aanvullend nog meer specifieke gebieden voor deze visserij te sluiten.

11

Kunt u deze vragen beantwoorden voorafgaand aan het plenaire debat over het Noordzeeakkoord?

Antwoord

Helaas is dit niet mogelijk gebleken.

2020Z03790 (ingezonden 25 februari 2020)

1

Bent u bekend met de berichten 'Garnalenvissers veel te actief in Wadden- en Noordzee, overheid deed niets' en 'Garnalenvissers te actief op Waddenzee? 'Stemmingmakerij'?

Antwoord

Ja.

2

Wanneer is de vergunning van de garnalenvissers van kracht geworden en welke afspraken zijn er gemaakt over het aantal visuren?

Antwoord

Ten aanzien van de gehele groep van Nederlandse garnalenvissers zijn er twee vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming verleend. De eerste vergunning werd verleend op 15 december 2016, de tweede op 16 februari 2017. In beide vergunningen zijn middels een vergunningvoorschrift het aantal visuren per Natura 2000-gebied vastgelegd.

In de afgegeven vergunning zijn het aantal gerealiseerde visuren over het jaar 2015 vastgelegd als vastlegging van hetgeen ecologisch verantwoord is vanuit de vereisten van de Wet natuurbescherming.

3

Klopt het dat in de uiteindelijke vergunning een lager aantal dan door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) opgegeven visuren is opgenomen? Kunt u toelichten waarom en op basis van welke informatie dit gedaan is? Heeft hierover actief overleg met de sector plaatsgevonden? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De basis onder de in de vergunning vastgelegde cijfers werd gevormd door de berekende gerealiseerde visuren over het jaar 2015. Deze cijfers zijn aanvankelijk vanuit de NVWA aangeleverd. In mijn begeleidende Kamerbrief ben ik hierop nader ingegaan.

In mijn recent afgegeven beslissing op de ingestelde bezwaren tegen die visuren zijn de maximale aantallen toegestane visuren op elk van de betrokken Natura 2000-gebieden voor het ijkjaar 2015 aangepast op grond van de rapportage van Wageningen Marine Research. De beide vergunningen zijn met die beslissing op dat punt dus gewijzigd op basis van de meest accurate cijfers. Overigens merk ik op dat ook reeds tussentijds, op basis van een herberekening vanuit de NVWA vanwege de geconstateerde omissies, de beide vergunningen reeds eerder

formeel zijn aangepast (met een hoger totaal aantal beschikbare visuren dan initieel vergund).

4

Is er bij de vergunningverlening een handhavingstoets door de NVWA uitgevoerd?
Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De conceptvergunningverlening is destijds voor reactie voorgelegd aan de NVWA. Zij heeft daarop op diverse punten gereageerd en hiermee is bij de vergunningverlening ook rekening gehouden.

5

Klopt het dat de passende beoordeling bij de vergunningaanvraag uitging van het aantal pk-uren in plaats van het aantal visuren? Waarom en op basis van welke documenten is overgegaan naar het aantal visuren?

Antwoord

Ja. In de overwegingen bij de vergunningen is beargumenteerd aangegeven dat de in de passende beoordeling beschreven visserij-omvang van de jaren 2008, 2009 en 2014 geen voldoende representatief en juist beeld gaf van de feitelijke en meer actuele garnalenvisserij ten tijde van het wetenschappelijk onderzoek waarop de passende beoordeling mede is gebaseerd¹. Vanuit die constatering is vanuit mijn ministerie hetgeen middels de passende beoordeling aan daadwerkelijk representatieve omvang van visserij is getoetst, vastgelegd in de afgegeven vergunningen. Daarbij is het jaar 2015 als representatief ijkjaar aangemerkt.

6

Kunt u het proces tot de vergunningverlening van het aantal visuren delen? Op basis waarvan is het aantal visuren bepaald? Door wie is dit bepaald en wie heeft wat geadviseerd? Hoe wordt het mogelijk aantal geviste uren berekend? Hoe is deze berekeningsmethode tot stand gekomen en is dit in overleg met de sector gebeurd?

Antwoord

Het aantal visuren is berekend door de VMS- en elektronische logboek-gegevens van elk van de beoogde vergunninghouders voor het jaar 2015 te filteren op de daadwerkelijke activiteit van 'vissen' (hiervoor wordt een specifieke norm aangehouden qua snelheid van varen) en deze te filteren op deze visserij enkel binnen de betreffende Natura 2000-gebieden. Deze berekening is tot ca. medio 2019 door de NVWA uitgevoerd. Vanaf eind 2019 is deze monitoring overgenomen

¹ De sector heeft aangevoerd dat er in die jaren 5,9 miljoen PK-dagen werden gevist: omgerekend zijn dat 450.000 visuren. Op basis van de WMR-berekeningen (die het feitelijk visserijbeeld exacter aangeven) kan geconcludeerd worden dat dit een overschatting is.

door WMR. De berekeningsmethodiek is toegelicht in de afgegeven vergunningen en nadien ook in meerdere toelichtende besprekingen besproken met de sectorvertegenwoordigers en betrokken natuurorganisaties.

7

Welke methode wordt er gebruikt om het aantal visuren te meten? Wordt hierbij een onderscheid gemaakt in de uren die vissers vissen, varen, stilliggen buiten- en in de haven? Zo ja, hoe wordt dit onderscheid gemaakt en hoe verklaart u de tegenstrijdige berichten uit de sector? Zo nee, waarom niet en deelt u de mening dat dit wel zou moeten om op basis van de juiste cijfers de juiste conclusies te kunnen trekken?

Antwoord

Ik verwijs deels hiervoor naar mijn antwoord op vraag 6. Er wordt een onderscheid gemaakt in de activiteit 'vissen' en overige activiteiten.

8

Is er bij het bepalen van de vergunning voor het aantal visuren rekening gehouden met een bepaalde mate van differentiatie per jaar, met andere woorden; is voor de vergunningverlening een periode over meerdere jaren als uitgangspunt gebruikt aangezien de vissersvloot en de vangst per jaar grote verschillen kunnen laten zien? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Het jaar 2015 is als uitgangspunt genomen als een representatieve omvang en lokalisering van garnalenvisserij over de betrokken Natura 2000-gebieden zoals deze in de passende beoordeling van deze visserij is getoetst.

De genoemde differentiatie over de jaren heen is inderdaad een kenmerk van de normale visserijpraktijk zoals die al decennialang bestaat. Daar wordt dan ook rekening mee gehouden in de monitoring en het handhavingsbeleid. Tevens is bij de vergunningverlening reeds aangegeven dat bij substantiële verschuivingen in spreiding en/of intensiteit van de visserij, er voor de sector zelf aanleiding kan zijn om te verzoeken een ander aantal visuren voor een specifiek of meerdere Natura 2000-gebieden toe te staan. Dat verzoek moet uiteraard afdoende onderbouwd worden voor wat betreft de verwachte ecologische effecten daarvan.

9

Klopt het dat het aantal visuren jaarlijks zou worden bijgesteld afhankelijk van de ontwikkelingen, en dat het visurenplafond niet als harde eis is besproken bij de afspraken over de visvergunningen? Kunt u uitgebreid toelichten waarom deze afspraak niet is nagekomen?

Antwoord

Nee, daar is geen sprake van. Verder verwijs ik mede naar mijn beantwoording van vraag 8.

9

Kunt u een toelichting geven op de berichtgeving van de NOS en uw reactie daarop in relatie tot het productie- en afzetprogramma garnalen (PAP), waarin de sector al een aantal jaren geleden afspraken heeft gemaakt over het aantal vis- en vaaruren per garnalenvisser?

Antwoord

De berichtgeving van de NOS heeft betrekking op de situatie, dat op basis van de Wnb-vergunning, er een overschrijding van het aantal toegestane uren zou hebben plaatsgevonden.

Het PAP betreft een marktmaatregel voor de Hollandse Garnaal in het kader van de gemeenschappelijke marktordening (EU) nr. 1379/2013. Dit programma biedt de aanvoersektor de mogelijkheid om de visserij te kunnen beheren vanuit alle relevante garnalen Producenten Organisaties (PO), welke verenigd zijn in de Coöperatieve Visserij Organisatie (CVO). Om te voorkomen dat de markt wordt overspoeld met garnalen, waardoor de economische rentabiliteit van de garnalenvissers in het geding komt, kunnen inspanningsbeperkende maatregelen (met betrekking tot het aantal visuren) worden genomen. De afspraken over het aantal vis- en vaaruren in het kader van het PAP staan dus los van het maximaal aantal visuren opgenomen in de Wnb-vergunning.

10

Kunt u aangeven hoe de mededeling dat er vanaf dit jaar waarschuwingen en vervolgens boetes uitgedeeld zullen worden zich verhoudt tot het feit dat de maximale urennorm niet per individuele visser of schip geldt?

Antwoord

In de overwegingen bij de beide Wnb-vergunningen is reeds aangegeven dat elk van de individuele vissers, vergunninghouder is. Maar zij worden, bij grote afwijkingen van het opgenomen beeld in visuren, als groep van totale vergunninghouders hierop aangesproken in relatie tot het Natura 2000-gebied waarop zich een overschrijding voordoet. Dat aanspreken als groep heeft er mee te maken dat de vissers hebben besloten om in gezamenlijkheid een ecologische onderbouwing voor hun collectief ingediende vergunningaanvraag aan te leveren. De weergegeven aantallen visuren gelden daarmee dus ook voor de gehele groep van de in 2015 actieve vergunninghouders op grond van de Wnb.

Wanneer eventueel toch wordt gevisd op garnalen in een Natura 2000-gebied waarvoor een overschrijding van de visuren is geconstateerd zal richting de betreffende individuele visser tot handhavende actie worden overgegaan.

11

Waarom is de Universiteit van Wageningen gevraagd te monitoren hoeveel uren de vissers vissen? Hoe ziet deze monitoring eruit?

Antwoord

De monitoring van het aantal visuren is , tot het moment dat de black box dit kan overnemen, langjarig bij WMR belegd. Zij heeft veel ervaring met het cijfermatig monitoren van diverse visserijen, waarbij zij gebruik maakt van door haarzelf ontwikkelde software. Deze omschakeling in monitoring is in de relevante overlegkaders met de garnalensector en betrokken natuurorganisaties gedeeld en toegelicht. WMR levert daarmee sinds 1 januari 2020 op maandelijkse basis het aantal gerealiseerde visuren per Natura 2000-gebied op. Zij baseert zich daarbij op de VMS- en elektronische logboekdata vanuit RVO.nl en filtert daar met behulp van de door haar ontwikkelde software de specifieke visuren uit. Voor meer gedetailleerde informatie kan ik verwijzen naar de basisrapportage van WMR zoals opgenomen als bijlage bij de onderhavige beantwoording.

12

Deelt u de mening dat het monitoren en controleren van vissers een taak zou moeten zijn van de NVWA? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Toezichthouden is een taak van de NVWA. Voor wat betreft de monitoring op de visuren is besloten hiervoor WMR in te schakelen, omdat zij heel specifieke expertise en vereiste efficiënte software in huis heeft. De WMR-inzet betreft nadrukkelijk enkel de technische monitoring van het aantal gerealiseerd visuren in de Natura- 2000 gebieden; het toezicht en eventuele handhaving op basis van die monitoringsresultaten ligt bij LNV.

13

Klopt het dat er een nieuw monitoringssysteem komt? Zo ja, waarom, per wanneer en wat moet het nieuwe monitoringssysteem adequater gaan monitoren in vergelijking met het huidige systeem?

Antwoord

Ja, sinds begin 2017 is het black box-systeem operationeel aan boord bij vrijwel elk van de vergunde garnalenvissers. Dit systeem werkt nog niet optimaal. Daarom is een verbetertraject (NEN-certificering) gestart, waarmee o.a. de betrouwbaarheid van de gegevens extra wordt geborgd. Zodra dit systeem een NEN-certificaat heeft ontvangen wordt ook monitoring op de visuren met dit systeem technisch mogelijk gemaakt en zal de visuren-monitoring in het vervolg met dit gecertificeerde black box-systeem gaan plaatsvinden.

14

Welke partijen spreken met elkaar over dit nieuwe monitoringssysteem en waarom juist deze partijen?

Antwoord

In het technisch verbetertraject zijn alle relevante stakeholders betrokken: de diverse visserijorganisaties, de fabrikanten, de natuurorganisaties en de NVWA. Deze partijen hebben allen een belang bij optimaal werkende black box-systemen. Dit is een gebruikelijke werkwijze voor de totstandkoming van een NEN-norm.

15

Deelt u de mening dat we toe moeten naar een adequaat monitoringssysteem dat, in tegenstelling tot het huidige systeem, wel op een correcte wijze weergeeft hoelang en waar een (garnalen)kotter heeft gevist? Zo nee, waarom niet? Zo ja, kunt u toelichten hoe u dit gaat bewerkstelligen?

Antwoord

Die mening deel ik. Ik zet daarom ook al een geruime periode er op in om de huidige black box-systemen op dit vlak zo optimaal mogelijk te laten functioneren. Ondertussen is WMR ingeschakeld om specifiek voor de monitoring op de visuren hierin adequaat te kunnen opereren.

16

Deelt u de mening dat het ontstane beeld in de media niet op de werkelijkheid berust? Wat gaat u doen om dit beeld recht te zetten?

Antwoord

De hierboven reeds genoemde WMR-rapportage was ten tijde van de berichtgeving nog geen formeel stuk in het licht van de geldende vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming. Het stuk was ten tijde van de berichtgeving wel een stuk binnen een lopende bezwaarprocedure. De berichtgeving viel daarmee feitelijk in een tussenfase waarbij in juridische zin nog niet duidelijk was of dit rapport tot verandering van de vergunningen zou gaan leiden. Met de recent genomen beslissingen op ingediende bezwaren tegen het vergunningvoorschrift met betrekking tot de visuren zijn die onduidelijkheden nu weggenomen.

17

Wilt u deze vragen een voor een beantwoorden?

Antwoord

Ja.

2020Z08779 (ingezonden 15 mei 2020)

1

Bent u bekend met het bericht 'Garnalenvissers mogen veel meer vissen in Natura-2000-gebieden' ?

Antwoord

Ja.

2

Klopt het dat het aantal toegestane visuren voor de garnalenvisserij met de laatste vergunningsverruiming bijna is verdubbeld ten opzichte van de oorspronkelijke 130.000 visuren?

Antwoord

Nee, dat is niet juist. In de vergunning ten tijde van de bezwaarprocedure waren in totaal 187.250 visuren toegestaan. Na de herberekeningen vanuit WMR is het nu geldende maximale aantal 246.366 visuren.

In totaal waren in de primaire vergunning destijds 129.820 visuren vergund.

Ter verheldering op dit ingewikkelde proces wil ik graag een toelichting geven. De wijzigingen zijn doorgevoerd via losse wijzigingsbesluiten, de integrale vergunning, zoals die ook online raadpleegbaar is, is hierop niet aangepast. Het werken met losse wijzigingsbesluiten is overigens een reguliere werkwijze binnen de vergunningverlening en die wijzigingsbesluiten zijn ook destijds voor een ieder direct online raadpleegbaar gemaakt.

Het jaar 2015 is bij de vergunningverlening van destijds als ijkjaar aangehouden. De omvang van visserij in dat jaar is ten tijde van de vergunningverlening en op basis van de passende beoordeling als ecologisch verantwoord aangemerkt. Die omvang blijkt, na berekening door WMR, groter dan eerder door de NVWA was vastgesteld.

De herberekening van WMR geeft nu een accurater beeld van de daadwerkelijke visserij in dat specifieke jaar. In de daadwerkelijke beïnvloeding van de visserij op de natuur verandert met deze wijziging dus niets. Op de nu vastgestelde visserij-omvang had de sector feitelijk al recht, maar omdat de berekeningen van de in 2015 gerealiseerde visuren niet juist bleken, is dit nu gecorrigeerd met de beslissingen op bezwaar.

3

Deelt u de mening dat de ecologische impact van de garnalenvisserij in een zeer belangrijke mate wordt bepaald door het totaal aantal visuren en de snelheid waarmee gevist wordt?

Antwoord

Het totaal aantal visuren is inderdaad een van de factoren die bepalend is voor de ecologische impact van de garnalenvisserij. Daarom is het maximale aantal visuren ook formeel vastgelegd in de vergunningverlening.

De snelheid van vissen is een redelijk vast gegeven en verschilt per visregio; in de zuidelijke Natura 2000-gebieden wordt op een hogere snelheid gevist dan in de noordelijke Natura 2000-gebieden. De aan de passende beoordeling ten grondslag gelegde wetenschappelijke onderzoeksrapportages zijn mede gebaseerd op feitelijk veldonderzoek die de specifieke visserijpraktijk, en daarmee ook de specifieke reguliere vissnelheden, onderzocht hebben op hun ecologisch effect. Op basis van de diverse effectanalyses is vanuit mijn ministerie geconcludeerd dat er geen sprake is van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden.

4

Klopt het dat de negatieve ecologische effecten op Natura 2000-gebieden ondanks de natuurconvenanten Viswad en Vibeg en de daarin opgenomen doelstellingen, waaronder een halvering van de visserij-impact, de laatste jaren juist is toegenomen?

Antwoord

Uit beschikbare objectieve en wetenschappelijke informatie kan worden vastgesteld dat er geen sprake is van negatieve ecologische effecten die destijds tot weigering van de aangevraagde vergunning hadden moeten leiden of nu aanleiding zouden moeten zijn tot ingrijpen in de verleende vergunningen.

De beoogde vermindering van de visserij-impact is een bestuurlijke afspraak en moet door de garnalensector zelf geïmplementeerd en geoperationaliseerd worden. Bijvoorbeeld door minder visuren of minder visgebied aan te vragen dan voorheen.

5

Klopt het dat bij in het verleden afgegeven vergunningen de daaraan ten grondslag liggende passende beoordelingstoets uitging van een vissnelheid van 3,5 knopen? Zo ja, deelt u de mening dat het uitgangspunt van de vergunning niet meer valide is in deze nieuwe situatie met hoge vissnelheden en een hogere impact?

Antwoord

Bij de keuze voor het gebruiken van de parameter 'visuren' is vanuit mijn ministerie uitgegaan van de in de passende beoordeling vastgelegde algemene ecologische effectanalyse. Vanuit die optiek bevatte die passende beoordeling de effectanalyse voor de garnalenvisserij in haar daadwerkelijke en feitelijke omvang in het jaar 2015.

Met de keuze voor de gerealiseerde visuren in het ijkjaar 2015 is daarmee dus in de op die basis afgegeven vergunningen, een ecologisch oordeel uitgesproken over de toelaatbaarheid van deze visserij in de vorm waarin zij in 2015 werd uitgevoerd. Die omvang van vissen in dat jaar is initieel op een te lage vissnelheid ingeschat. Per besluit van 21 december 2018 is dit gecorrigeerd. Er wordt in de zuidelijke Natura 2000-gebieden namelijk op hogere snelheid gevist vergeleken met de noordelijke Natura 2000-gebieden. De initiële berekening door NVA ging enkel uit van de 'noordelijke' vissnelheid; zij heeft dat dus ter inhoudelijke onderbouwing van het voorgenoemd besluit van 21 december 2018 gecorrigeerd voor de hogere 'zuidelijke' vissnelheden. Dat heeft dan ook geleid tot een hoger aantal aan vergunde visuren (187.250 visuren). WMR heeft vervolgens op dezelfde basis haar berekeningen uitgevoerd, maar met correctie voor de bij de NVA geconstateerde omissies in de software.

De feitelijke situatie in 2015 is dus eerst ten onrechte te beperkt 'vastgelegd' in de vergunning; dit is later gecorrigeerd. Dat doet echter niets af aan de inhoudelijke beoordeling van de aangeleverde passende beoordeling en de mate waarin zij representatief is voor de visserij-omvang in 2015.

6

Heeft u een nieuwe passende beoordelingstoets laten uitvoeren om de effecten van de vergunningsverruiming op de ecologie in het Natura 2000-gebied te toetsen? Zo nee, kunt u toelichten waarom niet?

Antwoord

Nee. Er is dan ook geen sprake van een feitelijke verruiming van de vergunning. Ik verwijs op dit punt naar hetgeen ik hierover in de Kamerbrief meld.

7

Deelt u de mening dat, aangezien het uitgangspunt dat ten grondslag lag aan de eerdere beoordelingstoets niet meer valide is en een verruiming een potentieel grotere invloed heeft op de ecologie, een nieuwe beoordelingstoets zou moeten worden uitgevoerd?

Antwoord

Nee, ik verwijs hiervoor naar mijn antwoorden op de vragen 5 en 6.

8

Kunt u toelichten in hoeverre u belanghebbende natuurorganisaties heeft betrokken in uw besluitvorming rondom de vergunningsverruiming? Indien deze niet voldoende betrokken waren, welke stappen bent u voornemens te nemen om hen alsnog te betrekken?

Antwoord

Via de diverse bestuurlijke overlegkaders zijn de betrokken natuurorganisaties meegenomen in het proces van de herberekeningen en de uitkomsten daarvan. Ten behoeve van een zo volledig mogelijke geïnformeerdeheid is er vanuit mijn ministerie al eerder met deze organisaties de afspraak gemaakt hierover hen in een technische briefing in meer detail mee te nemen. Met hen is afgesproken daarmee te wachten tot het moment van afgifte van de beslissingen op bezwaar. Deze technische briefing heeft op 2 juni 2020 plaatsgevonden.

9

Kunt u deze vragen elk afzonderlijk zo spoedig mogelijk beantwoorden?

Antwoord

Ja.

2020Z08881 (ingezonden 18 mei 2020)

1

Kent u het bericht "Garnalenvissers mogen veel meer vissen in Natura-2000-gebieden"?

Antwoord

Ja.

2

Waarom is het besluit om de visuren voor garnalenvissers in Natura 2000-gebieden te verhogen niet met de Kamer gedeeld? Kunt u het besluit alsnog met de Kamer delen?

Antwoord

De beide beslissingen op bezwaar zijn vindbaar via:

https://puc.overheid.nl/natuurvergunningen/doc/PUC_308280_17/1/

Over het informeren van de Kamer over (onder andere) deze recente besluiten ga ik in mijn antwoord op vraag 3 nader in.

3

Waarom zijn de schriftelijke vragen van het lid Wassenberg over dit onderwerp van 20 februari 2020 nog altijd niet beantwoord?

Antwoord

De beantwoording van deze vragen en mijn voornemen tot het uitdoen van een brief aan uw Kamer liep parallel met de behandeling van de toen al lopende bezwaarprocedures. De beantwoording van die vragen vroeg op ambtelijk niveau om voldoende afstemming met de diverse betrokken partijen. Daarom is het niet mogelijk gebleken hierop binnen de gestelde termijn te reageren. De beslissingen op bezwaar en de daarop volgende meerdere sets van aanvullende vragen hebben vervolgens geleid tot de keuze om de informatie, over onder andere de visuren, en de beantwoording van de vragen in één brief aan uw Kamer op te nemen, om een zo integraal mogelijk beeld te kunnen geven.

4

Klopt het dat u in plaats van te handhaven heeft besloten de bestaande vergunningen te verruimen zodat op de gebruikelijke intensieve wijze gevestigd kan blijven worden?

Antwoord

Nee. Binnen de beslissingen op bezwaar is erkend dat de eerdere berekeningen vanuit de NVWA niet volledig waren en de feitelijke visserij-omvang van het ijkjaar 2015 daarmee ook niet volledig weergaf.

5

Erkent u dat de garnalenvisserij in de Waddenzee en de Noordzeekustzone de zeebodem beschadigt, veel bijvangst oplevert en een belangrijke voedselbron voor veel vissen en vogels aantast, en dat in de meest kwetsbare en waardevolle natuurgebieden van Nederland? Zo ja, hoe rechtvaardigt u dat de impact verder wordt vergroot door meer visuren toe te staan? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

De huidige vergunde omvang en intensiteit van garnalenvisserij in onder andere de Natura 2000-gebieden Waddenzee en Noordzeekustzone is toelaatbaar geacht vanuit de vereisten van de Wet natuurbescherming. In de aan de Wnb-vergunningen ten grondslag liggende overwegingen is die argumentatie inhoudelijk weergegeven. Er is met inachtneming van de gestelde vergunningvoorschriften geen sprake van een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken beide Natura 2000-gebieden.

6

Kunt u de stand van zaken rond de Visserij in Beschermde Gebieden (VIBEG)- en VisWadconvenanten toelichten?

Antwoord

De beide convenanten VIBEG en VisWad zijn in uitvoering. Samen met de andere convenantspartijen werkt LNV aan het behalen van de gestelde doelen. We hebben een aantal stappen gezet in de verduurzaming van de garnalenvloot en werken op verschillende fronten aan de implementatie van de diverse afspraken. Het realiseren van de gestelde doelen maakt deel uit van de thans lopende evaluatie. Op basis van deze evaluatie wordt in overleg met de andere convenantspartijen vastgesteld welke betekenis daaraan gegeven moet worden. Ik wil daar nu niet inhoudelijk op vooruitlopen.

7

Is de toegezegde evaluatie van het VIBEG-convenant inmiddels afgerond? Zo ja, kunt u de uitkomsten daarvan met de Kamer delen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Nee. De evaluatie is in april jl. gestart. Het evaluatieonderzoek wordt binnenkort afgerond. De eindrapportage zal ik met uw Kamer delen.

8

Klopt het dat het doel om de gewenste halvering van de garnalenvisserij-impact te realiseren voor 2020 niet is gehaald? Zo ja, erkent u dat dit betekent dat u conform de afspraak een groter gebied voor de visserij dient af te sluiten? Wanneer bent u van plan deze afspraak na te komen?

Antwoord

Zie mijn antwoord op vraag 6.

9

Klopt het dat het toegezegde blackbox monitoringssysteem inclusief een controle- en handhavingsmechanisme er nog niet is, en dat u met de normering van het systeem pas in november 2019 van start bent gegaan, twee jaar na het sluiten van het akkoord? Hoe is dit mogelijk?

Antwoord

Een black box voor het vaststellen van plaatsbepaling en visserij-activiteit in de relevante beschermde Natura 2000-gebieden is vanaf 2017 in gebruik op de schepen. In de praktijk is gebleken dat er regelmatig onnauwkeurige liergegevens werden verstrekt aan de toezichhouders. Dit werd geweten aan problemen met de liersensoren van de black box. Naar aanleiding hiervan heeft de auditdienst van de NVWA een audit uitgevoerd naar het functioneren van de black boxen. De auditrapportage is eind februari 2019 opgeleverd. De uitkomst gaf aanleiding om, medio 2019, een technisch verbetertraject te starten dat moet uitmonden in een "NEN-norm" voor de black box.

10

Klopt het dat de uitkoopregeling garnalenvergunningen voor de Waddenzee onvoldoende aanvragen heeft opgeleverd? Zo ja, hoe bent u dan van plan het doel om te komen tot een reductie van het aantal vergunningen te realiseren?

Antwoord

Het aantal inschrijvingen voor de tenderregeling heeft de limiet van minimaal 10 aanvragers niet bereikt. Het Waddenfonds werkt aan een hernieuwde en bijgestelde openstelling zodat dit jaar alsnog een succesvolle openstelling van de tender kan worden bereikt.

11

Deelt u de mening dat het door de sector niet nakomen van afspraken binnen de gestelde termijn en het uitblijven van een effectief handhavings- en controlemechanisme ervoor heeft gezorgd dat de natuur de dupe is geworden? Wat zegt dit over de effectiviteit van een dergelijk natuurconvenant?

Antwoord

De bescherming van belangrijke natuurwaarden tegen de effecten van de diverse visserijen waarop het convenant betrekking heeft, is geborgd via de Wnb-vergunning. Daarop wordt ook gericht publiek toezicht en handhaving uitgeoefend. Dat is de basis. Daarbovenop heb ik met diverse visserijsectoren in convenanten afspraken gemaakt over een extra verduurzaming van hun activiteiten. Ik zou graag zien dat de extra natuurwinst die we met elkaar in die bestuurlijke akkoorden nastreven, sneller wordt gerealiseerd. De evaluatie van het VIBEG-convenant zal ons leren of en hoe het effectiever kan.

11

Deelt u de mening dat natuurbescherming en de huidige intensieve garnalenvisserij niet samengaan?

Antwoord

Zoals ik ook in mijn antwoord op vraag 5 heb aangegeven, kan deze visserij uitgevoerd worden binnen de kaders van de vigerende vergunningen op grond van de Wet natuurbescherming.

12

Deelt u de mening dat het volledig afsluiten van kwetsbare en onmisbare natuurgebieden als de Noordzeekustzone en de Waddenzee de beste manier is om ervoor te zorgen dat de natuur niet verder verslechtert en de kans krijgt om te herstellen?

Antwoord

Binnen de kaders van de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming kan bepaalde visserij plaatsvinden in deze beide natuurgebieden. Ecologisch is er geen aanleiding om de beide gebieden in hun totaliteit af te sluiten voor menselijk medegebruik. Dit is ook niet het uitgangspunt in de beide Natura 2000-beheerplannen.

2020Z08970 (ingezonden 19 mei 2020)

1

Bent u bekend met het artikel 'Garnalenvissers mogen veel meer vissen in Natura-2000-gebieden'?

Antwoord

Ja.

2

Kunt u aangeven wat de bedoeling is van het vastleggen van visuren in de Natuurbeschermingswet (NB-wet)vergunning?

Antwoord

De visuren zijn vastgelegd als inkadering van de getoetste feitelijke omvang van visserij in de Natura 2000-gebieden ten tijde van de vergunningverlening. Deze vastlegging van hetgeen getoetst is, is een vast gegeven in elke willekeurige Wnb-vergunning: een afwijking ervan geeft aanleiding tot een nieuwe beoordeling. Vastlegging ervan geeft een instrument om, waar noodzakelijk, handhavend te kunnen optreden: hetgeen niet in overeenstemming is met de vergunning, is immers in principe niet toegestaan vanuit de Wet natuurbescherming.

3

Klopt het dat het doel van de maatregel is om de inzet van de garnalenvloot in Natura 2000-gebieden op een bepaald niveau te bevroren? Zo nee, waarom niet? Zo ja, wat is dan het niveau waarop de inzet wordt bevroren?

Antwoord

Nee, dat is niet het doel. Zoals ook aangegeven in mijn antwoord op vraag 2 gaat het hier om het in een vergunningvoorschrift vastleggen van de getoetste visserij. Het is niet bedoeld om deze visserij op een bepaald niveau te bevroren. Wanneer de garnalenvissers ervoor zouden kiezen om, met een juiste en volledige ecologische onderbouwing, meer visuren dan de nu vergunde aantallen aan te vragen, dan kan dat niet zonder enige onderbouwing geweigerd worden. Dat is ook niet de insteek van de vergunningverlening op grond van de Wet natuurbescherming; wanneer een vergunningaanvrager met een voldoende juiste en actuele ecologische onderbouwing zijn activiteit wil verruimen, dan is het aan mijn ministerie om op basis van die onderbouwing te bezien of die verruiming inderdaad toelaatbaar zou kunnen zijn.

4

Wat voor (soort) berekeningsfouten zijn er bij het verlenen van de vergunning gemaakt en waarom worden deze als 'softwarefouten' gekarakteriseerd?

Antwoord

Bij het vaststellen van de initiële visuren voor het ijkjaar 2015 is met een, voor de zuidelijke Natura 2000-gebieden, te lage vissnelheid gerekend. Daarnaast bleek, naderhand, in deze initiële berekeningen sprake van ontbrekende data doordat onder andere de gebruikte software ten onrechte bepaalde (omgenummerde²) vaartuigen niet meenam in de berekeningen.

Meer specifiek en technisch: middels de software werd een zogenaamde 'vesselgroep' aangemaakt van te vergunnen (en tijdens de monitoring: vergunde) vaartuigen. Daarin zat een zogenoemde 'bug' waardoor er data van meer vaartuigen in de berekening meekwamen dan de daadwerkelijk te vergunnen respectievelijk vergunde vloot van vaartuigen. Ook werden in sommige gevallen tussentijds omgenummerde vaartuigen (als gevolg van overdrachten) door de 'bug' dan weer wel en dan weer niet meegenomen. Daarmee werden er ook dus meer c.q. juist minder visuren in de berekeningen meegenomen dan feitelijk in de praktijk gerealiseerd werden. Tot slot zijn er bij de initiële berekening te veel visuren meegenomen omdat in eerste instantie ook het varen op 0 knopen werd meegeteld als 'visactiviteit'.

5

Kunt u inzage geven in de foute en in de correcte berekeningswijze?

Antwoord

Een deel van deze vraag heb ik reeds beantwoord in mijn reactie op vraag 4. Aanvullend daarop: de correcte berekeningswijze ligt erin vervat dat de door WMR gebruikte software de geschetste eerdere 'bug' en de uitwerking daarvan op de data en opvolgende berekeningen, ondervangt.

6

Klopt het dat vanuit de visserij in een veel eerder stadium is aangegeven dat de vergunde uren zo veel afweken van de feitelijke situatie dat de uitkomsten van de berekeningen die aan de vergunningverlening ten grondslag lagen, eenvoudigweg niet konden kloppen?

Antwoord

Die signalen heeft de sector inderdaad eind oktober 2018 formeel aangegeven (na eerder op informeel niveau hierover signalen af te hebben gegeven), maar op dat moment waren er onvoldoende concrete gegevens om de berekeningen vanuit de NVWA in twijfel te trekken; de sector kon haar standpunt niet met cijfers onderbouwen. De sector kondigde in een formeel schrijven aan hierop haar eigen onderzoek in te zetten met inzet van Wageningen Economic Research. In diezelfde periode gaf Rijkswaterstaat soortgelijke signalen af voor wat betreft het Natura

²² Wanneer een vaartuig van eigenaar wisselt, kan er ook aanleiding zijn het extern kenteken van dat vaartuig aan te passen. Het extern kenteken is hetgeen door de diverse elektronische systemen gehanteerd wordt om het betreffende vaartuig te registreren en volgen.

2000-gebied Voordelta.

7

Wat is er concreet met deze signalen vanuit de visserij gedaan?

Antwoord

Op basis van het signaal vanuit RWS (die hierop de in haar opdracht uitgevoerde berekeningen en cijfers afkomstig van Wageningen Economic Research kon aanleveren) is aan de NVWA gevraagd de data nauwkeurig nogmaals na te lopen. Hieruit is een herberekening en volgend daarop een formele wijziging van de vergunde visuren voortgekomen (21 december 2018). Reeds per brief van 15 november 2018 is aan de sector gemeld dat de aangekondigde acties op het handhavende vlak, onmiddellijk opgeschort werden.

8

Hoe ziet u de praktische uitvoering van deze regelgeving in de richting van individuele vissers, die een collectief aangevraagde, maar individueel toegekende NB-wet vergunning hebben ontvangen?

Antwoord

In de inhoudelijke overwegingen bij de vergunning is hierover opgemerkt dat elk van de individuele vissers vergunninghouder is en zij als groep van totale vergunninghouders daarop aangesproken zullen worden. Wanneer er dus bijvoorbeeld in 2020 te veel visuren worden gerealiseerd in het Natura 2000-gebied Waddenzee dan zal de werking van de vergunning opgeschort worden voor dat specifieke Natura 2000-gebied. Hierbij merk ik nog op dat binnen de garnalenvisserijvloot er vergunninghouders zijn die veel (in een bepaald Natura 2000-gebied) op garnalen vissen en vergunninghouders die amper (in een bepaald Natura 2000-gebied) op garnalen vissen. Sommige van de vergunninghouders mogen ook op platvis vissen en schakelen daar naar toe over wanneer de prijzen goed zijn. Ook merk ik op dat er voor de meeste garnalenvissers voldoende uitwijkmogelijkheden naar elders, binnen en buiten de Natura 2000-gebieden, zijn om verder te vissen. Voor de vissers die die mogelijkheid niet hebben, is het een verantwoordelijkheid van de vertegenwoordigende koepelorganisaties om hier in een kalenderjaar en met de monitoringsresultaten in de hand, gericht op te sturen zodat voor die specifieke vissers er voldoende visruimte in een gegeven jaar blijft. Het gaat dus om het collectieve beeld van vissen. Wat de ene visser aan visuren 'laat liggen', kan door de andere visser weer benut worden.

Verder merk ik nog op dat er ook voor gekozen kan worden de vereiste Wnb-vergunning op individuele basis aan te vragen. Dit betekent dat elke individuele visser voor specifieke Natura 2000-gebieden (of delen daarvan) een vergunning zal moeten aanvragen, daarbij een volledige en juiste ecologische onderbouwing zal moeten aanleveren en ook voor het eigen bedrijf een specifiek aantal visuren zal moeten aanvragen. Voor een langjarige Wnb-vergunning bedragen de leges

€ 3.500 per vergunningaanvraag. Ook de financiering van het laten opstellen van een individuele passende beoordeling ligt dan bij de individuele visser.

9

Hoe zouden vissers het maximum aan visuren in hun individuele visplannen moeten verwerken?

Antwoord

Omdat de Wnb-vergunningen collectief vanuit de sector zijn aangevraagd, wordt er vanuit die vergunningverlening niet gewerkt met individuele visplannen. Wel maken individuele vissers in hun eigen bedrijfsorganisatie individueel een jaarplanning. Wanneer in een lopend jaar al vroeg behoorlijke aantallen visuren worden gerealiseerd in een bepaald Natura 2000-gebied, dan zal de huidige monitoring van WMR dit snel detecteren. Deze monitoring start qua output in de maand mei. Deze monitoringsresultaten zullen ook structureel met de vertegenwoordigende koepelorganisaties gedeeld worden. Zij kunnen daarop hun acties inrichten en de betrokken vissers hierop informeren. Wat de mogelijke handelingsopties voor deze vertegenwoordigers (en daarmee ook de vissers) zijn, heb ik in mijn antwoord op vraag 8 aangegeven.

10

Hoe kunnen individuele vissers zich überhaupt aan deze regels met betrekking tot het maximumaantal visuren houden als zij niet weten wat het maximumaantal visuren precies voor hen op individuele basis betekent?

Antwoord

Ik verwijs hier naar mijn antwoord op vraag 9.

11

In hoeverre kan dit ertoe leiden dat individuele vissers een 'incentive' hebben om zo veel mogelijk visuren te verbruiken teneinde niet achter het net te vissen op het moment dat het collectief toegekende aantal visuren is bereikt? Deelt u de mening dat dit een ongewenst effect zou zijn van deze regelgeving? Zo nee, waarom niet?

Antwoord

Ik heb over die 'incentive' al kort iets opgemerkt in mijn antwoord op vraag 8: het is met name aan de vertegenwoordigende koepelorganisaties om ten aanzien van die, zeker aanwezige, incentive zo sturend mogelijk om te gaan, bijvoorbeeld door te werken met een collectief visplan voor een specifiek Natura 2000-gebied. Op die wijze kan geborgd worden dat met name vissers die geen uitwijkmogelijkheid naar elders hebben, voldoende ruimte houden om hun visserij uit te kunnen oefenen.

Wanneer in een lopend jaar er in de eerste maanden fors gevestigd wordt door vissers dan zal de monitoring hierop dit ook tijdig signaleren. Het is dan aan de vertegenwoordigde koepelorganisaties om hun handelingsopties te benoemen en daarin een keuze te maken. Wanneer er actie vanuit die zijde achterwege blijft, zal handhavend opgetreden worden zodra het maximale aantal vergunde visuren met 10% overschreden wordt. Concreet betekent dit dat er in de betreffende Natura 2000-gebieden niet meer gevestigd mag worden tot en met 31 december van dat specifieke jaar.

12

Hoe zal de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) deze in de ogen van individuele vissers niet uitvoerbare regel ten opzichte van die individuele vissers gaan handhaven?

Antwoord

Ik verwijs hier mede naar mijn antwoord op vraag 11: ingeval van overschrijdingen zal de werking van de vergunning voor het betreffende Natura 2000-gebied opgeschort worden: elke opvolgende garnalenvisserij zal dan met het passend wettelijk handhavend instrumentarium worden geadresseerd. De garnalensector zelf heeft de keuze gemaakt voor een collectieve vergunningaanvraag en daarmee ook om als collectief van vissers gehandhaafd te worden op de vergunde visuren. Het is aan de sector om hierin eventueel een andere afweging te maken en individuele garnalenvissers elk een individuele vergunning op grond van de Wnb te laten aanvragen.