

Vergaderjaar 2019–2020

32 670

Voortgang Natura 2000

Nr. 197

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKWALITEIT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juli 2020

Bij de brief van 18 februari 2020 heeft uw Kamer het verzoek overgebracht van het lid Wassenberg (Handelingen II 2019/20, nr. 55, item 30). 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 (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nrs. 3639 en 3642), van de leden Weverling en Lodders (beiden VVD) van 25 februari 2020 (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3640), van het lid De Groot (D66) van 15 mei 2020 (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3641) en van het lid Von Martels (CDA) van 19 mei 2020 (Aanhangsel Handelingen II 2019/20, nr. 3643).

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 Beschermde gebieden (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 gevoegd¹.

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 gevoegd².

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 controlemid-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

delen. 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 gezien, 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 gevisd. In 2017 werd er in de Ooster- en Westerschelde alsmede in de Voordelta en de Vlake van de Raan te veel gevisd; in 2018 gebeurde dat in de Ooster- en Westerschelde en de Vlake van de Raan. Dit blijkt uit de betreffende rapportage van WMR. De betreffende rapportage is als bijlage bij deze brief gevoegd³.

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

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

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.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
C.J. Schouten