

VERSLAG INTERNETCONSULTATIE Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit van [datum], nr. , tot wijziging van de Uitvoeringsregeling visserij in verband met een beperking van de IJsselmeervergunning

Gedurende vier weken (van 21 maart tot 18 april 2022) heeft een internetconsultatie plaatsgevonden over het voorstel van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: minister) tot wijziging van de Uitvoeringsregeling visserij in verband met een beperking van de IJsselmeervergunning. Sinds 2014 geldt een beperking van 85 procent van de capaciteit ter bescherming van de schubvisbestanden. Met deze wijzigingsregeling wordt expliciet gemaakt binnen welke kaders en met welk tijdsplan een dergelijke aanpassing van de nettencapaciteit een structurele verankering krijgt.

Er zijn in totaal 19 reacties ontvangen. Drie daarvan zijn anoniem, de overige reacties zijn van of namens IJsselmeervissers. Geen van de reacties steunt de voorgestelde regeling. De reacties zijn grotendeels identiek.

Hieronder wordt een samenvatting gegeven van de reacties en ingegaan op de ingebrachte argumenten.

Noodzaak van de regeling

Nagenoeg alle respondenten zijn het niet eens met de regeling. Zij vinden de jaarlijkse onduidelijkheid over al dan niet verlenging van de sinds 2014 opgelegde beperking geen probleem. Naar hun mening heeft die maatregel een tijdelijk karakter en kan die niet structureel worden gemaakt. Ook merken zij op dat het voorstel de huidige flexibiliteit uit het visserijbeheer haalt en dat dit onwenselijk is.

Sinds 2014 geldt een beperking op de inzetbaarheid van staand net. Deze beperking is noodzakelijk ter bescherming van de visbestanden. Jaarlijks beslist de minister aan de hand van een rapport van Wageningen Marine Research (hierna: WMR-rapport) of verlenging van de beperking nodig is. Uit de sindsdien verschenen WMR-rapporten kan worden afgeleid dat de sinds 2014 doorgevoerde beperking nog lang niet kan worden opgeheven. Integendeel, de WMR-rapporten geven aan dat verdere reductie van de vangstcapaciteit gericht op schubvis nodig is. Hoewel de beperking van de vangstcapaciteit in 2014 niet meteen als structurele beperking is doorgevoerd, is hier inmiddels wel sprake van. De afgelopen jaren is die beperking immers steeds noodzakelijk geweest en de de meest recente rapporten laten ook zien dat continuering van de beperkingen noodzakelijk is .

Om die reden is dan ook ervoor gekozen om een kader vast te stellen om te bepalen wanneer sprake is van structurele beperking van de vangstcapaciteit. Met deze regeling is hieraan invulling gegeven. De regeling biedt de vergunninghouders duidelijkheid over de toegestane maximale omvang van de vangstcapaciteit en wanneer opgelegde beperkingen structureel van aard worden. Deze regeling doet geen afbreuk aan de flexibiliteit in het visserijbeheer; jaarlijks wordt bekeken of de toegestane maximale capaciteit moet worden beperkt en een verdergaande beperking is alleen structureel als die tenminste zeven opeenvolgende jaren is doorgevoerd. Voor het komende visseizoen betekent dit dat de bestaande maximale vangstcapaciteit het uitgangspunt is. Per bundel van 50 netten mogen dan ten hoogste acht netten als hoog staand net worden ingezet, de overige 42 netten mogen als laag staand net worden ingezet.

Gevolgen voor de vergunninghouders en proportionaliteit

Nagenoeg alle respondenten vinden dat geen rekening is gehouden met de verstrekkende gevolgen voor de huidige vergunninghouders. Met de voorgestelde regeling zou de minister een groot deel van hun rechten afnemen. Hierdoor zou een deel van hen op den duur geen economisch rendabele visserij meer kunnen bedrijven. Een deel van de respondenten wijst erop dat de voorgestelde regeling ingaat tegen de gemaakte belofte (zie brief aan de TK van 6 oktober 2020; Kamerstuk 31710, nr. 78) dat het bestaande visserijbeheer zal worden gecontinueerd tot ten minste na de sanering. Een ander deel merkt op dat de sinds 2014 geldende beperking is afgekondigd als een tijdelijke maatregel. Deze structureel maken, zou het vertrouwen van de vergunninghouders schaden. Een andere groep respondenten is van mening dat de voorgestelde regeling niet proportioneel is. Ook had volgens hen een Bedrijfseffectentoets moeten worden uitgevoerd.

Anders dan die respondenten suggereren worden met de voorgestelde regeling geen rechten ingenomen. Elke vergunninghouder die een recht op de inzet van stand net op zijn of haar vergunning heeft staan, behoudt dit recht. Wat wordt gewijzigd is dat een opgelegde beperking op de inzetbaarheid van stand net, na een aaneengesloten periode van zeven jaar structureel wordt.

De wijzigingsregeling betekent geen verdere inperking, maar een bestendiging van de bestaande situatie waar de vissers al sinds 2014 mee te maken hebben. Gelet hierop is geen sprake van een wijziging waar de vergunninghouders hun bedrijfsvoering op zouden moeten aanpassen. Voor nu is een overgangperiode daarom niet aan de orde. Voor eventuele toekomstige situaties voorziet de regeling in een overgangperiode van zeven aaneengesloten jaren. Daarmee is – anders dan een deel van de respondenten beweert – geen sprake van disproportionaliteit.

Het huidige visserijbeheer is erop gericht om visserij maximaal mogelijk te maken binnen de mogelijkheden die het ecosysteem biedt. De draagkracht van het ecosysteem is hierbij leidend. Toen in 2014 de beperkende maatregel werd opgelegd was nog niet duidelijk voor hoe lang deze maatregel nodig was. Inmiddels geven de WMR-onderzoeken aan dat continuering van de beperkingen vereist is ter bescherming van de visbestanden en dat zelfs verdere inperking van de vangstcapaciteit gericht op schubvis noodzakelijk is. Anders dan respondenten suggereren past de voorgestelde regeling binnen het bestaande visserijbeheer en doet die dan ook geen afbreuk aan de aangehaalde passage uit de brief van de minister aan de Tweede Kamer.

De voorgestelde regeling legt geen extra beperkingen op en is daarom niet onderworpen aan een Bedrijfseffectentoets.

Onderbouwing

Nagenoeg alle respondenten vinden dat een onderbouwing ontbreekt. Zij voeren aan dat onvoldoende data aanwezig is over de huidige schubvisbestanden. Bovendien is onduidelijk wanneer de visbestanden zijn hersteld omdat de minister geen objectieve en meetbare criteria hiervoor heeft vastgelegd. Ten derde is de visserij niet de oorzaak van de teruglopende visbestanden. Verder geven de recordvangsten aan dat het juist goed gaat met de bestanden. Ook is geen rekening gehouden met de effecten van de sinds 2014 doorgevoerde beperkingen. Een andere respondent voegt daaraan toe dat uit het synthesesdocument: Toekomstbeeld visstand IJsselmeer/Markermeer (bijlage bij brief van Ministerie van LNV aan Provincie Friesland, 23 januari 2017) valt af te leiden dat de beperkende maatregelen in 2029 kunnen worden opgeheven omdat dan de bestandsdoelstelling voor de vier schubvissoorten zou zijn bereikt. De voorgestelde regeling die de beperking structureel maakt, zou daar mee in strijd zijn.

De toelichting bij de voorgestelde regeling verwijst naar de rapporten van WMR die sinds 2014 zijn gepubliceerd en waarin telkens wordt geadviseerd om de sinds 2014 doorgevoerde beperking te handhaven en de capaciteit verder te beperken.

Herstel van de visbestanden is gerealiseerd wanneer de bestanden een evenwichtige lengte- en leeftijdsopbouw vertonen.. De WMR-rapporten geven eenduidig aan dat dit doel voor geen van de vier gemonitorde bestanden nog is bereikt.

Het is een misverstand dat herstel van de visbestanden zou betekenen dat de beperkende maatregelen kunnen worden opgeheven. Voor een duurzame visserij moet de vangstcapaciteit in evenwicht zijn met de draagkracht van het ecosysteem. De draagkracht van het ecosysteem wordt voor een belangrijk deel bepaald door het aantal nutriënten in het water.

Verandering van waterkwaliteit, te weten een vermindering van het aantal nutriënten in het water vormt de belangrijkste oorzaak voor de teruglopende visbestanden. Deze verandering van de waterkwaliteit is evenwel gewenst en is noodzakelijk om de doelstellingen van de Kaderrichtlijn water¹ te realiseren. De hoeveelheid nutriënten in het water zal naar verwachting dan ook niet substantieel wijzigen.

¹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PB 2000, L 327).

Herstel van de visbestanden wordt nagestreefd om een duurzame visserij mogelijk te maken en om de doeleinden van de Kaderrichtlijn water en Natura 2000² te realiseren. Met de aanleg van zachte oevers en vispassages dragen waterbeheerders bij aan herstel van de visbestanden.

Actieplan en Regiegroep

De respondenten vinden dat de verwijzing naar het 'Actieplan Toekomstbestendig visserijbeheer IJsselmeergebied' in de toelichting bij de regeling suggereert dat daarin al is besloten dat de beperking van 85% structureel zou worden. Dit is naar hun mening geen juiste weergave. In het Actieplan staat alleen dat de minister een besluit gaat nemen over inname van de ongebruikte rechten. Ook de suggestie dat de bij het Actieplan betrokken partijen de voorgestelde regeling zouden steunen, klopt naar de mening van deze respondenten niet. Een andere groep respondenten merken op dat de PO IJsselmeer niet de belangen van de beroepsvissers behartigt, maar een verlengstuk van de overheid is. Volgens deze respondenten zijn vissers gericht op duurzaamheid; zij zijn voor hun inkomsten zelf immers afhankelijk van een goede visbestanden. De sinds 2014 geldende beperking is naar hun mening niet nodig en belemmert innovatie.

Het Actieplan Toekomstbestendig visserijbeheer IJsselmeergebied is gericht op het realiseren van de voorwaarden voor een economisch rendabele en duurzame beroepsvisserij met een vangstcapaciteit die passend is bij de ontwikkelingen in draagkracht van het watersysteem IJsselmeergebied. Een van de pijlers van dit actieplan is een vrijwillige sanering om de vangstcapaciteit gericht op schubvis blijvend te verminderen. Over de zogenaamde ongebruikte rechten, meldt het actieplan inderdaad alleen dat de minister daar een besluit over gaat nemen.

De voorgestelde regeling is besproken in de Regiegroep waarin alle bij het actieplan betrokken partijen zijn vertegenwoordigd. Daar hebben alle partijen ingestemd met de uitgezette lijn. De PO IJsselmeer heeft daarbij het voorbehoud gemaakt dat pas wanneer duidelijkheid bestaat over de saneringsbedragen voor staand net, een definitief standpunt kan worden ingenomen over de voorgestelde wijziging.

De verwijzing naar het actieplan geeft de context aan van de voorgestelde regeling. De context is dat het slecht gaat met de schubvisbestanden in het IJsselmeergebied. Om die visbestanden te beschermen zijn in 2014 beperkingen opgelegd aan de inzetbaarheid van staand net. Uit de rapporten van WMR die in de afgelopen zeven jaar zijn verschenen, blijkt dat die beperkingen effect hebben gehad in die zin dat de afname van de visbestanden tot stand is gekomen, maar dat herstel nog niet of onvoldoende aanwezig is. Sterker nog, de rapporten geven aan dat verdere reductie nodig is. Hiervoor is een vrijwillige sanering in voorbereiding. Met deze sanering wordt de vangstcapaciteit verminderd door het opkopen van (delen van) vergunningen. Tegen die achtergrond ligt een uitbreiding van de vangstcapaciteit door de sinds 2014 geldende beperking in te trekken of te verminderen dan ook niet in de rede.

Duurzame visserij en gezonde visbestanden zijn in het belang van vissers. Het is positief te lezen dat vissers gericht zijn op duurzaamheid en willen investeren in het verder verbeteren van die duurzaamheid. De rapporten van WMR geven echter consistent aan dat reductie van de vangstcapaciteit gericht op schubvis noodzakelijk is ter bescherming van die schubvisbestanden.

Overgangperiode

Een deel van de respondenten vindt dat de voorgestelde wijziging rechtsonzekerheid bevordert doordat deze de sinds 2014 geldende beperking meteen na publicatie structureel maakt. Bovendien – zo stellen de respondenten – wordt hiermee afgeweken van het rapport Overgangstermijn innemen ongebruikte rechten voor staande netten IJsselmeervisserij (Wageningen Economic Research 2019-006). Andere respondenten vinden de termijn van zeven jaar niet is onderbouwd.

Zoals aangegeven onder het kopje 'gevolgen voor vergunninghouders' is sprake van bestendiging van de bestaande situatie die al meer dan zeven jaar duurt. Daarom is voor nu een overgangperiode niet noodzakelijk. Voor eventuele toekomstige beperkingen geldt een overgangperiode van zeven aaneengesloten jaren. De periode van zeven jaar is gekozen omdat daarmee wordt tegemoet gekomen aan een evenwichtige afweging tussen het belang van de

² Europees netwerk van beschermde natuurgebieden, die zijn aangewezen in het kader van het realiseren van de doelstelling van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn.

ondernemer en zijn bedrijfszekerheid, en het algemene belang ter bescherming van de visstand en de verzekering van een duurzame visserij. De periode van zeven jaar biedt vergunninghouders voldoende tijd hun bedrijfsvoering aan te passen aan de ontstane situatie (zie advies Wageningen Economic Research 2019-006).