

Beleidsbesluit additionele handkokkelvergunningen na 2015

1. Inleiding

In 2006 heeft de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit besloten tot de uitgifte van 10 additionele handkokkelvergunningen. Hiervoor kwamen destijds in aanmerking die personen, die getroffen waren door het kabinetsbesluit tot beëindiging van de mechanische kokkelvisserij in de Waddenzee. De criteria hiervoor zijn bekend gemaakt in de Staatscourant van 14 augustus 2006, nr. 156. Uiteindelijk is gebleken dat 21 aanvragers voldeden aan de gestelde criteria. Op basis van een loting zijn deze additionele vergunningen medio 2007 verleend aan een 10-tal personen. De resterende 11 personen zijn vervolgens, eveneens op basis van een loting, geplaatst op een prioritaire ranglijst ('*wachlijst*') onder nummer 11 tot en met 21. Hierover is de Tweede Kamer medio 2007 schriftelijk geïnformeerd (*Kamerstuk 29 684, nr. 59*).

Tevens is in 2006 besloten de voornoemde uitgifte in ieder geval te continueren tot en met 2015. Van belang hierbij is dat het handkokkelseizoen loopt van 1 september tot en met 31 augustus. Gelet hierop zal de voornoemde uitgifte voor deze additionele vergunningen gecontinueerd worden tot en met het kokkelseizoen 2015/2016, derhalve tot en met 31 augustus 2016.

Op basis van een evaluatie, destijds voorzien in het najaar van 2013, zal de Staatssecretaris van Economische Zaken een besluit nemen over een eventuele voortzetting van het onderhavige uitgiftebeleid en – voor zover van toepassing – onder welke voorwaarden. Deze evaluatie is uitgevoerd in 2015, waarbij een zienswijze is gevraagd van de partijen, die destijds zijn betrokken bij de medio 2011 overeengekomen 'Meerjarenafspraken handkokkelvisserij in de Waddenzee' (*Kamerstuk 29 684, nr. 103*). Het betreft hier de vereniging van handkokkel vissers 'Op Handkracht Verder' (*OHV*), de provincie Fryslan (*mede namens de overige Waddenzee-provincies Groningen en Noord-Holland*), de Coalitie Wadden Natuurlijk (*CWN*, te weten *Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Waddenvereniging, Stichting WAD, Stichting Groninger Landschap, It Fryske Gea, Landschap Noord-Holland en Vogelbescherming Nederland*) en het ministerie van Economische Zaken (*EZ*).

2. Evaluatie-procedure

De voornoemde partijen hebben in de zomer van 2015 op verzoek van EZ een zienswijze gegeven over de uitgifte van deze 10 additionele vergunningen in de afgelopen periode, te weten 2007 tot en met 2015. In deze zienswijze hebben partijen de mogelijkheid gehad in te gaan op de eventuele wenselijkheid en/of noodzakelijkheid van een continuering van additionele vergunningsuitgifte in de periode ná 2015. Desgewenst konden partijen in deze zienswijze ingaan op zaken als het aantal te verlenen vergunningen, bijzondere voorwaarden, wachtlijst, geldigheidsperiode en vangstgebied.

Op basis van de ingediende zienswijzen heeft het ministerie van EZ een ambtelijk evaluatievoorstel opgesteld, dat op 18 september 2015 in de 'projectgroep handkokkelvisserij' besproken is. Met inachtneming van de aldaar gemaakte opmerkingen heeft EZ vervolgens een beleidsvoornemen opgesteld, dat op 17 februari 2016 is besproken in het 'Bestuurlijk Overleg Meerjarenakkoord Handkokkelvisserij'. Door alle voornoemde partijen (*OHV, CWN en provincie Fryslan*) kan worden ingestemd worden met dit beleidsvoornemen, zodat de Staatssecretaris van Economische Zaken kan overgaan tot het vaststellen van het 'Beleidsbesluit Additionele Handkokkelvisserij'. Dit besluit zal tijdig aan de Tweede Kamer bekend worden gemaakt en krijgt zijn beslag op 1 september 2016 bij de aanvang van het nieuwe handkokkelseizoen 2016/2017.

2. Zienswijzen

2.1 Zienswijze van OHV

In haar zienswijze d.d. 26 juni 2015 adviseert OHV de thans geldende 'vangstverplichting' onverkort te handhaven. Volgens haar is gebleken dat het minimale vangstpercentage van 50 % goed haalbaar is. OHV stelt overigens voor om in bijzondere omstandigheden (*bv. ziekte/ongeval*) rekening te kunnen houden met het (tijdelijk) niet kunnen behalen van deze 'vangstverplichting'. Voorts staan er nog steeds personen op de wachtlijst, die graag de handkokkelvisserij willen gaan uitoefenen. Het regime met deze wachtlijst kan daarom ongewijzigd worden gecontinueerd.

OHV stelt voor om nader te onderzoeken op welke wijze de mechanische kokkelsector in de Oosterschelde een alternatief kan worden geboden, zodanig dat het voedselreserveringsbeleid voor de Oosterschelde op een vergelijkbare wijze kan worden omgevormd als voor de Waddenzee (*'jaarlijks minimaal 95 % van kokkelbestand reserveren voor vogels en maximaal 5 % voor vissers'*). Gelet op de huidige onzekerheden over een nieuw toekomstig kokkelbeleid in de Oosterschelde stelt OHV voor om diezelfde Oosterschelde in het toekomstige additionele handkokkelbeleid vooralsnog niet uit te sluiten.

Resumerend stelt OHV voor om het aantal additionele vergunningen te handhaven op 10 onder dezelfde voorwaarden als de afgelopen jaren. Voorts geeft OHV in overweging om bij de 'vangstverplichting' rekening te houden met bijzondere omstandigheden.

2.2 Zienswijze van provincie Fryslan

In haar zienswijze d.d. 1 juli 2015 constateert de provincie dat de vergunningverlening voor de handkokkelvisserij in de afgelopen periode in zijn algemeenheid soepel is verlopen. Dit komt enerzijds door de overeengekomen Meerjarenafspraken handkokkelvisserij in de Waddenzee (MJA) en anderzijds door de relatief goede kokkelbestanden in de Waddenzee.

De provincie opteert voor een voortzetting van het huidige beleid voor de additionele handkokkelvisserij onder dezelfde voorwaarden met een jaarlijkse uitgifte van 10 vergunningen vanaf 1 september 2016 tot een nader te bepalen periode. De provincie adviseert deze 'nader te bepalen periode' te koppelen aan de evaluatie van de MJA. Deze evaluatie is voorzien in het kader van het Beheerplan Natura 2000, doch uiterlijk in 2018.

De provincie constateert tenslotte dat in eventueel kokkelarme jaren de geldende eis van vangstverplichting (*"minimaal 50 % van gemiddelde vangsthoeveelheid"*) mogelijk negatieve consequenties kan hebben op de natuurbelangen, doordat vissers 'noodgedwongen' meer gaan vissen om de aan hen verleende vergunning te kunnen behouden. Mogelijk kan de betreffende eis tijdens kokkelarme jaren minder stringent worden toegepast, waarbij duidelijkheid hierover vooraf overigens wel een vereiste is.

Resumerend stelt de provincie Fryslan voor om het aantal additionele vergunningen te handhaven op 10 onder dezelfde voorwaarden als in de afgelopen jaren. Voorts geeft zij in overweging om de 'vangstverplichting' tijdens kokkelarme jaren te versoepelen. Het 'additionele handkokkelbeleid' kan gelden tot het moment waarop de evaluatie van de MJA is afgerond.

2.3 Zienswijze van CWN

In haar zienswijze d.d. 3 juli 2015 constateert CWN dat de 10 additionele vergunningen destijds zijn verleend als onderdeel van de MJA. De evaluatie van deze additionele vergunningen kan naar haar oordeel niet los worden gezien van de evaluatie van de MJA, aangezien met name in jaren met een hoge broedval deze 10 additionele vergunningen zullen leiden tot een hogere kokkelvangst. CWN stelt dat de evaluatie van de MJA is voorzien voor 2016, zodat het voor de hand ligt de evaluatie van de additionele handkokkelvisserij onderdeel te laten zijn van de brede evaluatie van de MJA.

Tenslotte maakt CWN zich zorgen over de zorgwekkende scholeksterstand in de Waddenzee en wijst erop dat zij meerdere malen aandacht heeft gevraagd voor onderzoek naar de invloed van de handkokkelvisserij op de draagkracht van de Waddenzee voor scholeksters.

Resumerend stelt CWN voor om de evaluatie van de additionele handkokkelvergunningen uit te stellen en onderdeel te laten zijn van de algehele evaluatie van de MJA. Deze brede evaluatie van de MJA zou uitgevoerd kunnen worden in 2016.

2.4 Ervaringen van EZ

De additionele handkokkelvergunning is een tijdelijke en strikt persoonsgebonden 'gebruikvergunning'. Gelet hierop hanteert EZ een voorwaarde dat jaarlijks een minimale vangst behaald dient te worden om deze additionele vergunning aan betrokkene het daaropvolgende jaar weer te kunnen verlenen. Naast de 10 vergunninghouders waren er in 2007 immers nog 11 personen, die – in afwachting van het vrijkomen van een vergunning – op een wachtlijst waren geplaatst. Alle additionele handkokkelaars zijn verplicht om maandelijks opgave te doen van hun behaalde vangsten. Aan het eind van het kokkelseizoen wordt vervolgens bepaald of de individuele vissers hebben voldaan aan de 'vangstverplichting', teneinde te bepalen of zij in het daaropvolgende jaar nog aanspraak kunnen maken op een dergelijke vergunning.

Naar aanleiding van een gerechtelijke uitspraak in 2012 heeft EZ een aanpassing doorgevoerd in de uitvoering en bekendmaking van de maandelijks opgeveste hoeveelheden van deze additionele handkokkelvissers. In het vervolg worden de vergunninghouders éénmalig halverwege het kokkelseizoen tussentijds schriftelijk geïnformeerd over de op dat moment geldende gemiddelde vangsten. Hierdoor zijn vissers beter in staat om gedurende het seizoen – voor zover noodzakelijk – tijdig eventuele maatregelen te nemen om zo nodig alsnog te voldoen aan de minimaal vereiste vangsthoeveelheid.

Het kokkelseizoen loopt van 1 september tot en met 31 augustus van het daaropvolgende jaar. De maandrapportage van augustus kan pas op z'n vroegst in september door de vissers worden aangeleverd. De definitieve vaststelling of uiteindelijk is voldaan aan de 'vangstverplichting' kan derhalve niet eerder dan in september (*en soms zelfs later*) worden afgerond. Het nieuwe kokkelseizoen is echter dan al aangevangen, waardoor de additionele vergunningen 'onder voorbehoud' moeten worden verleend. EZ stelt daarom voor om ten behoeve van de vaststelling van de 'vangstverplichting' uit te gaan van de rapportages over de eerste elf maanden van het kokkelseizoen. Dit zal inhouden dat de vangsten in de laatste maand 'augustus' niet langer zullen meetellen voor het bepalen van de te behalen vereiste vangsthoeveelheid.

EZ is voorts van oordeel dat de MJA heeft bijgedragen aan een betere verstandhouding tussen economie en natuur, waarbij ook de uitgifte van de additionele vergunningen op een goede manier is ingedaald in deze MJA. Mede gelet hierop kan de handkokkelvisserij in de Waddenzee op basis van het huidige aantal van 10 additionele vergunningen worden voortgezet.

Resumerend stelt EZ voor om het huidige 'additionele handkokkelbeleid' onder nagenoeg gelijklopende voorwaarden voort te zetten.

3. Beleidsbesluit

3.1 Aantal vergunningen

Op basis van uitgangspunt nr. 15 van de MJA wordt er vanuit gegaan dat het huidige aantal van 31 vergunninghouders niet wordt uitgebreid. Ook een vermindering van het aantal handkokkelvergunningen is hierbij niet aan de orde. Gelet hierop zal het aantal van 10 additionele handkokkelvergunningen voor de komende periode worden gehandhaafd.

3.2 Bijzondere voorwaarden

Op grond van het vigerende beleid zijn de additionele handkokkelvergunningen tijdelijk, persoonsgebonden en niet-overdraagbaar. Het betreft feitelijk zgn. 'gebruiksvergunningen'. Hiermee wordt voorkomen dat deze vergunningen worden gebruikt als 'beleggingsobject'. Gelet hierop is een minimale en permanente vangstverplichting opgelegd om er zorg voor te dragen dat een vergunninghouder de betreffende vergunning in enig jaar ook daadwerkelijk 'bedrijfsmatig' gebruikt.

Om administratieve redenen zal de laatste maand van het kokkelseizoen (*t.w. augustus*) niet worden meegeteld bij het vaststellen of gedurende het betreffende kokkelseizoen in voldoende mate gebruik is gemaakt van de additionele vergunning.

Het is de afgelopen periode incidenteel voorgekomen dat een additionele vergunninghouder door tijdelijke fysieke problemen de handkokkelvisserij niet kon uitoefenen. De consequentie zou in dat geval kunnen zijn dat hij hierdoor niet kan voldoen aan de geldende vangstverplichting en daardoor het (toekomstig) recht op deze vergunning zou verliezen. Gelet hierop kan in zeer bijzondere omstandigheden gedurende een nader vast te stellen periode tijdelijk worden afgeweken van de vereiste 'vangstverplichting'. Overwegende dat alle additionele vergunninghouders lid zijn van OHV, zal in voorkomende gevallen een dergelijk gemotiveerd verzoek – onder toevoeging van een doktersverklaring, waaruit de tijdelijke fysieke beperking blijkt - schriftelijk worden ingediend door OHV.

Op basis van uitgangspunt nr. 16 van de MJA is in het kader van de evaluatie bezien of de geldende vangstverplichting moet worden gehandhaafd in zgn. kokkelarme jaren (*kokkelbestand op 1 september < 21 miljoen kg. kokkelvlees in dichtheden > 50/m²*). Gebleken is dat er in de periode medio 2007 tot medio 2016 (= *negen kokkelseizoenen*) in de Waddenzee acht kokkelrijke jaren (*inclusief het huidige kokkelseizoen 2015/2016*) en slechts één kokkelarm jaar (*seizoen 2010/2011*) zijn geweest. Hierbij is van belang dat er jaarlijks, ongeacht een kokkelrijk of -arm jaar, een quotum wordt bepaald, overeenkomend met maximaal 2 ½ % van het oogstbare kokkelbestand. De handkokkelvisserij is toegestaan tot een maximum van dit quotum. De prangende vraag hierbij is of door de 'vangstverplichting' ("*50 % van het gemiddelde*") voor additionele handkokkelvissers tijdens kokkelarme jaren een verhoogd risico bestaat, waardoor er méér wordt opgevist dan het vergunde quotum.

Bij de beantwoording van deze vraag kan allereerst worden gesteld dat het jaarlijkse quotum in kokkelarme jaren maximaal 525 ton kokkelvlees zal bedragen. Dit quotum mag gedurende het kokkelseizoen niet worden overschreden, ongeacht het aantal van 21 of 31 handkokkelvissers. Het risico dat er als gevolg van de betreffende 'vangstverplichting' méér gevist zal worden dan het quotum is daarom niet gerechtvaardigd. Bij het behalen van het quotum vóór het einde van het kokkelseizoen, zal de Waddenzee voor de visserij op kokkels immers worden gesloten.

Voorts wordt opgemerkt dat een aantal van 21 handkokkelvissers (*uitsluitend 'reguliere' vissers*) in beginsel minder zullen opvissen dan 31 handkokkelvissers (*inclusief 10 additionele vissers*). Maar ook een aantal van 21 handkokkelaars wordt toereikend geacht om het gehele quotum tijdens een kokkelarm jaar op te vissen.

Het is echter denkbaar dat een additionele handkokkelvisser tijdens een kokkelarm jaar achterblijft met zijn vangsten en hierdoor aan het eind van het seizoen zijn visserij wil intensiveren om de opgelopen 'achterstand in te lopen'. Om het volgende seizoen weer in aanmerking te kunnen komen voor deze vergunning, zal hij minimaal 50 % van de gemiddelde vangst van alle additionele kokkelaars moeten behalen. Wellicht zal dit niet meer mogelijk blijken te zijn, indien het seizoen reeds voortijdig wordt beëindigd door het opvissen van het quotum. Teneinde dit (potentiële) risico te verminderen, zal het algemeen geldende vangstpercentage van 50 % uitsluitend tijdens kokkelarme jaren worden teruggebracht tot 25 % van de gemiddelde vangst. Het hanteren van een bepaald minimum percentage blijft tenslotte wel gehandhaafd om te voorkomen dat in het geheel geen gebruik wordt gemaakt van deze 'gebruiksvergunning', terwijl er nog steeds belangstellenden op de wachtlijst staan vermeld.

3.3 Wachtlijst

De additionele vergunningen worden bij niet-gebruik door EZ ingetrokken c.q. niet langer verleend. In een dergelijke situatie zal een eventueel vrijgefallen vergunning worden aangeboden aan de persoon, die bovenaan staat op de prioritaire ranglijst ('*wachtlijst*'). In 2007 stonden op deze wachtlijst nog 11 personen, die ook graag de handkokkelvisserij willen gaan uitoefenen. In de periode vanaf 2007 hebben inmiddels 3 personen aan het ministerie aangegeven, dat zij niet langer gebruik wensen te maken van het recht op een additionele handkokkelvergunning. Dit houdt in dat er eind 2015 nog 8 personen vermeld staan op de wachtlijst en bij het vrijvallen van een dergelijke vergunning hiervoor in aanmerking komen.

Enkele personen zijn op een dusdanige leeftijd dat een dergelijke fysieke inspanning mogelijk te zwaar belastend zal zijn. Anderen hebben inmiddels ander (vast) werk gevonden en zullen dit dienstverband niet zonder meer opgeven. Of alle 8 personen ook daadwerkelijk gebruik zullen gaan maken van een eventueel vrijgefallen additionele vergunning is daarom op voorhand niet te bepalen.

Vornoemde overwegingen hebben overigens (nog) niet geleid tot het 'opgeven van het recht' op een dergelijke vergunning. Van een aantal personen is echter bekend dat zij nog steeds graag gebruik willen maken van een vrijkomende additionele vergunning. Gelet hierop wordt het regime met een wachtlijst in de komende periode gecontinueerd.

3.4 Geldigheidsperiode

Overwogen is om de evaluatie van het uitgiftebeleid voor additionele handkokkelvergunningen samen te laten lopen met de nog uit te voeren evaluatie van de Meerjarenafspraken handkokkelvisserij in de Waddenzee (MJA). Onder verwijzing naar uitgangspunt nr. 16 van het MJA is overeengekomen dat deze Meerjarenafspraken zullen worden geëvalueerd in het kader van het Natura 2000 Beheerplan Waddenzee, doch uiterlijk in 2018. Bij het vaststellen van de MJA in 2011 is destijds uitgegaan van de vaststelling van een Beheerplan Waddenzee in 2012 met een evaluatie in 2018 aan het eind van de zesjarige looptijd. Gebleken is echter dat de vaststelling van het Beheerplan Waddenzee aanmerkelijk langer op zich laat wachten. De evaluatie van de MJA, die thans dan ook niet langer afhankelijk is van een evaluatie van het Beheerplan, zal naar verwachting in de komende periode 2016-2018 worden uitgevoerd. Gelet op een dergelijk kort tijdsbestek bestaat er niet langer aanleiding om beide evaluaties samen te laten vallen.

Gelet op de vereiste duidelijkheid en rechtszekerheid, met name voor zowel de additionele handkokkelvisserij als de deelnemers op de wachtlijst, is het in het kader van 'behoorlijk bestuur' van belang het eventuele vervolgsbeleid vast te stellen voor een 'redelijke en voorzienbare' periode. Aansluiting is hiervoor gezocht bij de te verwachten evaluatie van het nog vast te stellen Beheerplan Waddenzee. De vaststelling van dit Beheerplan is vooralsnog voorzien medio 2016, zodat dit Beheerplan Waddenzee een looptijd zal hebben tot medio 2022. Mede gelet hierop zal het nieuwe 'additionele handkokkelbeleid' gaan gelden voor een periode van zes jaar, derhalve tot en met 31 augustus 2022. De evaluatie van dit uitgiftebeleid kan in dat geval gelijktijdig plaatsvinden met de evaluatie van het Beheerplan Waddenzee, die naar verwachting zal worden uitgevoerd omstreeks 2021.

3.5 Vangstgebied

Evenals in de periode tot en met 2015 zal het 'additionele handkokkelbeleid' gaan gelden voor zowel de Waddenzee als de Oosterschelde, uiteraard met inachtneming van het aldaar geldende voedselreserveringsbeleid.

Voor de komende jaren zal tenslotte een inspanningsverplichting gelden om het kokkelbeleid in de Oosterschelde om te vormen, waardoor er alsnog ruimere mogelijkheden kunnen worden gecreëerd voor het uitoefenen van de (additionele) handkokkelvisserij in dit kustwater.

0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0 - 0