

Beleidsbesluit

Uitgifte vergunningen ex Visserijwet 1963 voor de handmatige kokkelvisserij in de periode 2002-2003

1. Inleiding

Op basis van de Visserijwet 1963 zijn in 1989 aan 92 natuurlijke personen vergunningen verleend voor de handmatige kokkelvisserij in de kustwateren. Deze vergunningen waren geldig tot 31 december 2000 en gedurende de looptijd niet overdraagbaar. Voor de handkokkelvisserij die daadwerkelijk gebruik maakten van deze vergunning heeft een tijdelijke verlenging plaatsgevonden tot 31 december 2001. Vanaf 2002 moet een nieuw beleid voor de uitgifte van deze vergunningen operationeel zijn. Het tot en met 2000 vigerende beleid is geëvalueerd en voorgelegd aan de meest betrokken visserij- en natuurorganisaties met het verzoek om een reactie. Deze reacties zijn betrokken bij het opstellen van een definitieve tekst van de *"Evaluatienota handkokkelvisserij sinds 1989 en beleidsuitgangspunten uitgifte vergunningen vanaf 2001"* die als bijlage bij dit besluit is gevoegd.

De conclusies en beleidsuitgangspunten uit de evaluatienota zijn betrokken bij de totstandkoming van het beleid voor de uitgifte van vergunningen voor de handmatige kokkelvisserij vanaf 2002. Dit nieuwe regime gaat gelden tot en met 2003, omdat in dat jaar de schelpdiervisserij wordt geëvalueerd. Behalve een privaatrechtelijke en een publiekrechtelijke vergunning op grond van de Visserijwet 1963 is voor de handkokkelvisserij tevens een vergunning vereist op grond van de Natuurbeschermingswet (hierna NB-wet). Het streven is om binnen het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij te komen tot een parallelle afhandeling van het verzoek van de aanvrager. Er is echter sprake van verschillende procedures met elk hun eigen afwegingscriteria en termijnen.

In dit beleidsbesluit worden de uitgangspunten voor het uitgiftebeleid, de criteria voor toewijzing, de rechtsgevolgen en het gebruik van de vergunningen vastgelegd. Voorafgaand aan het vaststellen van dit beleidsbesluit is op 13 juni 2001 een beleidsvoornemen toegezonden aan het Productschap Vis, de WaddenAdviesRaad en het Overlegorgaan Nationaal Park Oosterschelde met het verzoek hierover te adviseren. Voorts is het beleidsvoornemen aan 16 maatschappelijk en bestuurlijk betrokken organisaties toegezonden met de uitnodiging hierop te reageren. Er zijn twee adviezen en twee reacties ontvangen die niet hebben geleid tot wijziging van de uitgangspunten van de vergunningverlening. In de toelichting op dit beleidsbesluit wordt hierop nader ingegaan.

2. Uitgangspunten voor het uitgiftebeleid

De algemene beleidsuitgangspunten zijn:

- ◆ De omvang en de visserijdruk van de handmatige visserij op kokkels wordt bepaald door een jaarrond visserij van het aantal vissers dat op grond van nader te noemen criteria in aanmerking komt voor een vergunning voor de handmatige kokkelvisserij;
- ◆ Er zal slechts vergunning verleend worden aan natuurlijke personen die belang hebben bij het verkrijgen van een vergunning. Hiertoe worden de voorwaarden opnieuw bepaald. Het feit dat men in 1989 aan de toenmalige voorwaarden voldeed is niet voldoende om opnieuw voor een vergunning in aanmerking te komen;
- ◆ Er is sprake van een belang bij een vergunning als aangetoond wordt dat men in een recente periode op legale wijze een substantieel deel van het inkomen uit de handmatige kokkelvisserij heeft behaald. In dat geval kan worden gesproken over een bedrijfsmatige uitoefening van deze visserij;
- ◆ Gelet op de relatief korte periode (tot en met 2003) waarvoor de vergunningen voor het handmatig vissen van kokkels worden verleend, zijn de vergunningen niet overdraagbaar;
- ◆ De te verlenen vergunningen zijn slechts geldig voor het vissen met een door menskracht voortbewogen vistuig, geschikt voor het vangen van kokkels. In de vergunningen kunnen aan de uitvoering van het vistuig nadere eisen worden gesteld.

3. Criteria voor toewijzing van vergunningen

Binnen de algemene beleidsuitgangspunten kan een vergunning ex Visserijwet 1963 voor de handmatige visserij op kokkels voor de periode vanaf 1 januari 2002 worden verleend aan de natuurlijke persoon die in de periode 1991 t/m 2000 doorlopend in het bezit is geweest van zo'n vergunning en aan kan tonen dat hij:

1. in de jaren 1995 t/m 1999 (vijf jaar) in tenminste twee jaar de handmatige visserij op kokkels heeft uitgeoefend in de Waddenzee en/of de Oosterschelde;
2. in elk van de twee betreffende jaren een persoonlijk inkomen (inkomen onder aftrek van kosten) uit de handmatige kokkelvisserij heeft behaald van minimaal 50% van het minimum-inkomen zoals dat wordt gehanteerd in de Wet Inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Stbl.1987,281). Deze wet zal voorzover nodig worden aangehaald als Wet IOAZ.

Ter nadere onderbouwing van de onder 1 en 2 genoemde criteria zal gevraagd worden hiervoor bescheiden over te leggen. In geval van twijfel zal zo nodig nader onderzoek plaatsvinden.

Een vergunninghouder die wegens ziekte, met gebruikmaking van de daarvoor bestaande regeling, tijdelijk de visserij heeft laten uitoefenen door een derde, wordt geacht doorlopend in het bezit van zijn vergunning te zijn geweest, tenzij de periode van overdracht langer dan twee jaar heeft geduurd. Het door de vervanger behaalde inkomen wordt in dit kader beschouwd als het inkomen van de vergunninghouder. De vervanger bouwt hiermee geen recht op een vergunning op.

4. Rechtsgevolgen van de toewijzing van een vergunning ex Visserijwet

Aan degene die op grond van het bovenstaande als rechthebbende op een vergunning voor de handmatige kokkelvisserij in de Waddenzee en de Oosterschelde wordt aangemerkt, wordt verleend:

1. een privaatrechtelijke vergunning ex artikel 7 van de Visserijwet 1963 voor het uitoefenen van de handmatige kokkelvisserij in de wateren waarin de Staat het visrecht heeft;
2. een publiekrechtelijke vergunning ex artikel 11 jo. artikel 4 van de Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren, voor de handmatige kokkelvisserij in de Oosterschelde en de Waddenzee.

Deze vergunningen worden onder nader te stellen voorwaarden en beperkingen verleend en geven de vergunninghouder het recht om:

- zelfstandig de handkokkelvisserij uit te oefenen;
- een ander de handkokkelvisserij uit te laten oefenen in zijn dienst of opdracht, op voorwaarde dat:
 1. er sprake is van een arbeids- of andere zakelijke overeenkomst, niet zijnde een huurovereenkomst;
 2. hiervoor regels zijn gesteld in het visplan en zowel de vergunninghouder als degene die op een onder 1. genoemde titel daadwerkelijk vist, het visplan ondertekend hebben;
 3. dit een duurzaam karakter heeft (in principe tenminste 3 maanden);

Het is niet toegestaan om met één vergunning meerdere personen tegelijkertijd te laten vissen.

5. Het gebruik van de vergunning ex Visserijwet.

De mogelijkheden tot het uitoefenen van de kokkelvisserij en daarmee het gebruik van de vergunning zijn afhankelijk van de algemene beleidslijnen. De belangrijkste daarvan zijn de beperkingen die zijn opgelegd krachtens de Structuurnota Zee- en kustvisserij en het Beleidsbesluit Schelpdiervisserij Kustwateren 1999-2003. Deze hebben betrekking op een verbod tot het uitoefenen van de kokkelvisserij in de permanent gesloten gebieden in de Waddenzee en de Oosterschelde en de beperkingen die kunnen worden opgelegd vanuit het oogpunt van voedselreservering ten behoeve van vogels.

Ook maatregelen en voorwaarden welke betrekking hebben op het vissen in natuurmonumenten en waarvoor een vergunning krachtens de NB-wet is vereist, kunnen beperkingen in het gebruik van de vergunning krachtens de Visserijwet 1963 tot gevolg hebben.

Voorts zijn de maatregelen en voorschriften van belang die in het kader van het Beheersplan Schelpdiervisserij Kustwateren 1999-2003 (Beheersplan) door de schelpdiersector zijn afgesproken. Deze maatregelen en voorschriften, voorzover opgenomen in de uit het Beheersplan voortkomende visplannen, kunnen deel uitmaken van de vergunning. Ondertekenaars van het visplan zijn daaraan gehouden. Ten aanzien van niet-ondertekenaars geldt dat afwijkende voorschriften kunnen worden gesteld.

6. Vergunning ex Natuurbeschermingswet

Vrijwel alle gebieden in de Waddenzee en de Oosterschelde die bevestigd worden door handkokkelvisserij, zijn aangewezen als natuurmonument. In feite zijn slechts enkele stroken onder de Waddeneilanden hiervan uitgezonderd. Om de handkokkelvisserij in de natuurmonumenten uit te oefenen, dient men in het bezit te zijn van een zgn. sui generis vergunning ex Natuurbeschermingswet¹. Tot nu toe zijn vergunningen voor een kalenderjaar of een visseizoen verleend. In beginsel is het mogelijk een meerjarige vergunning te verlenen, waarin voorwaarden zijn opgenomen die bij gewijzigde of onvoorziene omstandigheden het intrekken van de vergunning mogelijk maken.

De verlening van de NB-wetvergunning kent een eigen toetsing en procedure. De procedure is in vergelijking met het afhandelingstraject voor een vergunning ex Visserijwet 1963, zwaarder en langer. Er is sprake van een verplichte advisering door belanghebbenden (zoals natuurorganisaties en overheden) en een wettelijke schorsing van het gebruik van een NB-wetvergunning gedurende zes weken na verzending van de verleende vergunning. Bij de beoordeling van aanvragen voor een NB-wetvergunning hebben de voorschriften van de vis- en beheersplannen van de handkokkelvisserij en de voorwaarden en beperkingen van de vergunning ex Visserijwet 1963 een belangrijke rol gespeeld. De laatste jaren zijn deze als integraal onderdeel van de NB-wetvergunning opgenomen.

Bij de te verlenen (meerjarige) vergunningen staan bij de beoordeling van de aanvragen de effecten van de handkokkelvisserij op de natuurwaarden centraal. Daarnaast zullen het Beheersplan Schelpdiervisserij en de jaarlijks op te stellen visplannen hierbij worden betrokken. Het jaarlijkse toetsmoment is de rapportage omtrent de omvang van de kokkelbestanden zoals die in het voorjaar wordt geïnventariseerd. Op grond van deze rapportage en het vigerende beleid wordt bepaald of de bestandsomvang noopt tot beperkingen in vangst en/of visplaatsen, variërend van het vaststellen van een maximaal te bevissen hoeveelheid tot het volledig stilleggen van de kokkelvisserij.

Indien de houder van een vergunning ex Visserijwet 1963 zich niet verbindt aan het Beheers- en visplan zal een andere beoordeling van de aanvraag om een NB-wetvergunning plaatsvinden, waarbij zo nodig andere of extra voorwaarden en beperkingen worden gesteld.

7. Looptijd van de vergunningen

Voor ondertekenaars van het visplan geldt met inachtneming van het bovenstaande vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003 het volgende:

1. de privaatrechtelijke vergunning ex artikel 7 van de Visserijwet 1963 voor het uitoefenen van de handmatige kokkelvisserij in de wateren waarin de Staat het visrecht heeft, wordt verleend tot wederopzegging doch uiterlijk tot 31 december 2003;
2. de publiekrechtelijke vergunning ex artikel 11 jo. artikel 4 van de Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren wordt verleend aan de houders van een privaatrechtelijke vergunning als onder punt 1 wordt bedoeld, met dien verstande dat:
 - de vergunning wordt verleend voor de periode 1 juli van enig jaar t/m 30 juni in het daarop volgende jaar;
 - daadwerkelijke uitgifte slechts plaatsvindt indien uit de jaarlijkse monitoring is gebleken dat de omvang van het kokkelbestand bevissing toelaat, met inachtneming van het daarvoor geldende beleid;
 - er een koppeling bestaat met een door de overheid erkend visplan dat tenminste bepalingen omvat omtrent de vangstregistratie en controle, waarvan de voorwaarden en beperkingen deel uit maken van de vergunning;
3. de vergunning ex Natuurbeschermingswet in beginsel wordt verleend voor de periode 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003 aan de houders van een privaatrechtelijke vergunning als bedoeld onder punt 1, met inachtneming van het volgende:

¹ De nieuwe Natuurbeschermingswet 1998 is nog niet in werking getreden. In de Nb-wet 1998 is vergunning vereist in gevolge artikel 16.

- de vergunninghouder heeft zich verbonden de visserij uit te oefenen, conform de voorwaarden en beperkingen gesteld in een door de overheid erkend visplan voor de handkokkelvisserij;
- in de vergunning zullen voorwaarden zijn opgenomen die bij gewijzigde of onvoorziene omstandigheden intrekken van de vergunning mogelijk maken;
- de vergunning wordt van rechtswege ingetrokken als de vergunninghouder niet langer vist als deelnemer van het visplan.

Voor handkokkelvissers die niet (willen) vissen in het kader van een visplan geldt vanaf 1 januari 2002 tot en met 31 december 2003 het volgende:

1. de privaatrechtelijke vergunning ex artikel 7 van de Visserijwet 1963 voor het uitoefenen van de handmatige kokkelvisserij in de wateren waarin de Staat het visrecht heeft, wordt verleend tot wederopzegging doch uiterlijk tot 31 december 2003;
2. de publiekrechtelijke vergunning ex artikel 11 jo. artikel 4 van de Beschikking visserij visserijzone, zeegebied en kustwateren wordt verleend aan de houders van een privaatrechtelijke vergunning als onder punt 1 wordt bedoeld, met dien verstande dat:
 - de vergunning wordt verleend voor de periode 1 juli van enig jaar t/m 30 juni in het daarop volgende jaar;
 - daadwerkelijke uitgifte slechts plaatsvindt indien uit de jaarlijkse monitoring is gebleken dat de omvang van het kokkelbestand bevissing toelaat, met inachtneming van het daarvoor geldende beleid;
 - in voedselarme jaren slechts gevist mag worden in daarvoor aangewezen gebieden en/of vakken;
 - voorwaarden en beperkingen kunnen worden opgenomen ter bescherming van de natuurwaarden en het veiligstellen van voedsel voor vogels, alsmede controle op de vangst en naleving van de voorwaarden en beperkingen;
3. de vergunning ex Natuurbeschermingswet wordt steeds verleend voor dezelfde periode als de onder punt 2 genoemde publiekrechtelijke vergunning, met dien verstande dat:
 - jaarlijks een aanvraag moet worden ingediend tot het verlenen van de vergunning;
 - in voedselarme jaren slechts een vergunning wordt verleend als voldoende waarborgen kunnen worden gegeven ter voorkoming van nadelige effecten voor de natuurwaarden;
 - in de NB-wetvergunning nadere voorschriften en beperkingen kunnen worden opgenomen ter beperking van nadelige effecten voor de natuurwaarden, alsmede ter controle op de naleving daarvan.

Toelichting op het Beleidsbesluit

In 1989 zijn 92 vergunningen verleend voor de handmatige kokkelvisserij. Door de overdracht niet toe te staan (uitsterfconstructie) is dit aantal momenteel verminderd tot 72. De vergunningen liepen eind 2000 af. Inmiddels is aan belanghebbenden een tijdelijke vergunning verleend tot 31 december 2001. Begin 2000 is een proces gestart om via een evaluatie van het toen vigerende beleid een beleidsvoornemen op te stellen. Zowel de evaluatie als het beleidsvoornemen is in een brede kring van belanghebbende organisaties om commentaar uitgezet. Dit heeft in beide gevallen geleid tot slechts enkele reacties van het Productschap Vis, Cardium en de Waddenvereniging namens de natuurorganisaties.

Evaluatienota

Uit de evaluatie is gebleken dat:

- het aantal personen dat zich daadwerkelijk met de handmatige kokkelvisserij bezighoudt niet exact bekend is, maar dat dit zeker niet groter is dan 30 vissers;
- de niet overdraagbaarheid van de vergunningen als een belemmering wordt ervaren in de bedrijfseconomische ontwikkeling;
- de jaarlijkse zware NB-wetprocedure als ongewenst en onnodig ervaren.

De evaluatienota is reeds vorig jaar voorgelegd aan de meest betrokken visserij- en natuurorganisaties. Het Productschap Vis kon zich vinden in de resultaten en uitgangspunten voor een nieuwe vergunningverlening. Cardium, de organisatie waarbij de meeste actieve handkokkelvissers zijn aangesloten kon zich eveneens vinden in de evaluatieresultaten en uitgangspunten, doch vroeg aandacht voor een aantal leden die als gevolg van de slechte kokkelstand in de Oosterschelde de laatste jaren niet hebben gevestigd en om die reden niet voor een vergunning in aanmerking zouden komen. Verzocht werd om zo mogelijk voor deze vissers de criteria aan te passen, zodat ook zij voor een vergunning in aanmerking konden komen. De natuurorganisaties gaven te kennen geen overwegende bezwaren te hebben tegen de handkokkelvisserij, maar zijn van mening dat er geen sprake mag zijn van schaalvergroting ten opzichte van de huidige situatie. Voorts zijn deze organisaties van mening dat:

1. het aantal te vissen kokkels gequoteerd dient te worden;
2. dat de methode en techniek van handmatige bevissing beschreven moet worden;
3. methode en wijze van afvoer van de kokkels beschreven moet worden;
4. de vergunningen gebiedsgebonden moeten zijn;
5. handmatig gevestigd moet worden rond hoogwater;
6. geen meerjarige NB-wetvergunning verleend dient te worden.

Beleidsvoornemen

Bij het opstellen van het beleidsvoornemen is rekening gehouden met de gemaakte opmerkingen over de evaluatienota. Zij zijn echter niet in alle gevallen gehonoreerd. Uitgangspunt blijft dat de verantwoordelijkheid voor het uitoefenen van de visserij in overeenstemming met de randvoorwaarden van bestandsomvang en natuur zoveel mogelijk door de sector wordt geregeld. In dat kader wordt gestreefd naar een situatie waarin het vissen binnen een collectief visplan voordelen biedt en het vissen buiten een visplan ontmoedigd wordt.

Ik heb de wens tot overdraagbaarheid meegenomen bij mijn afweging over de vergunningverlening voor de periode tot en met 2003. Immers, in dat jaar dient een besluit te worden genomen over de toekomst van de kokkelvisserij op de platen. Daarbij hoort ook de handkokkelvisserij. Gelet op het gewicht van deze beslissing in relatie tot het belang van misschien slechts enkele vissers die voornemens zijn binnen afzienbare termijn hun vergunning over te dragen, heb ik besloten de overdracht van vergunningen niet toe te staan (handhaven uitsterfconstructie).

Het verzoek om de criteria voor Oosterscheldevissers aan te passen heb ik niet gehonoreerd, gelet op het risico dat ook andere (groepen) vissers een uitzonderingspositie claimen.

De door de natuurorganisaties naar voren gebrachte punten met een technisch of uitvoerend karakter zijn niet in het beleidsvoornemen opgenomen. Deze punten zijn óf reeds op andere wijze beleidsmatig ingevuld, óf kunnen door middel van voorwaarden en/of beperkingen in de vergunningen worden geregeld. Zo is de sluiting van de 5% contour vastgelegd in het Beleidsbesluit schelpdiervisserij kustwateren 1999-2003, is de handmatige kokkelvisserij per definitie een methode die zich niet voor

andere uitleg leent en kunnen zo nodig aan de uitvoering van het vistuig beperkingen worden gesteld in de vergunning.

Voor het aspect verstoring kunnen in de vergunning ex NB-wet nadere regels worden gesteld. Voorts pleit de Waddenvereniging voor een persoonlijk quotum. Dit druist echter tegen de principes van het tot nu toe gevoerde beleid in en is ook onnodig. In jaren dat de visserij gequoteerd is, wordt door de sector een visplan ingediend dat waarborgen bevat dat het quotum niet wordt overschreden. Indien dat niet het geval is zullen slechts gebieden voor de handkokkelvisserij worden opengesteld, waarin maximaal de op te vissen hoeveelheid aanwezig is.

De meerjarigheid van de NB-wetvergunning is uitsluitend procedureel. Jaarlijks vindt een toetsing plaats of conform het vastgestelde beleid de handmatige kokkelvisserij kan plaatsvinden. Indien dat niet het geval is, wordt de vergunning ex Visserijwet 1963 niet verleend en is de NB-wetvergunning eveneens feitelijk geschorst.

Beleidsbesluit

Ter voorbereiding op het beleidsbesluit is het beleidsvoornemen op 13 juni 2001 om advies gezonden aan de WaddenAdviesRaad, het Productschap Vis en het overlegorgaan van het Nationaal Park Oosterschelde. Voorts zijn ca. 16 betrokken overheidsdiensten, maatschappelijk en bestuurlijk betrokken organisaties tot uiterlijk 31 juli 2001 in de gelegenheid gesteld te reageren op het beleidsvoornemen. Er zijn één advies en twee reacties binnengekomen van dezelfde organisaties die een reactie hebben gegeven op de evaluatienota. Daarnaast heeft ook het Overlegorgaan Nationaal Park Oosterschelde geadviseerd.

De aard van de adviezen en reacties was in algemene zin instemmend met het beleidsvoornemen. De meeste punten die naar voren gebracht werden kwamen overeen met de reacties op de evaluatienota en zijn reeds betrokken bij de opstelling van het beleidsvoornemen. De reacties hebben niet geleid tot wijziging van mijn standpunt. De uitgangspunten van het toekomstig beleid zoals eerder beschreven in het beleidsvoornemen zijn in dit beleidsbesluit volledig overgenomen.