

Evaluatienota

handkokkelvisserij in de kustwateren vanaf 1989 en beleidsuitgangspunten uitgifte vergunningen vanaf 2001

Inleiding

Naar aanleiding van een explosieve toename van 27 vergunningen ex Visserijwet voor de handmatige kokkelvisserij in 1985 tot ca. 350 in 1988, heeft in 1988 een evaluatie plaatsgevonden van deze vorm van visserij. Hierin werd geconstateerd dat dit grote aantal potentiële vissers tot een onaanvaardbaar hoge verstoring van de natuurwaarden (fouragerende vogels en rustende zeehonden) kon leiden. Dit was de voornaamste reden om te besluiten tot een drastische inkrimping van het aantal vergunningen voor het handmatig vissen van kokkels in de Oosterschelde en de Waddenzee. Dit besluit is op 22 november 1989 (Vi. 897159) aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Visserij van de Tweede Kamer der Staten-Generaal medegedeeld.

Op grond van het besluit zijn in december 1989 aan 92 (natuurlijke) personen niet-overdraagbare vergunningen verleend voor de periode t/m 2000. Door deze wijze van vergunningverlening is enerzijds rekening gehouden met de economische belangen die door handkokkelvissers zijn opgebouwd, anderzijds diende dit te leiden tot een verdere verlaging van het aantal vergunninghouders. Vooropgesteld wordt dat het beleid niet tot doel had om de handkokkelvisserij volledig te laten verdwijnen. De niet-overdraagbaarheid (uitsterfconstructie) van de vergunning diende er toe te leiden dat geleidelijk een verdere afname van het aantal vergunningen zou plaatsvinden. Aannemelijk is dat het historische aantal van ca. 30 handkokkelvissers in de zestiger en zeventiger jaren aanvaardbaar wordt geacht.

Het jaar 2000 is het laatste jaar dat de in 1989 verleende vergunningen geldig zijn. Vanaf 2001 dient een nieuw beleid voor de uitgifte van vergunningen voor de handkokkelvisserij in de kustwateren operationeel te zijn. Randvoorwaarden zijn:

- de algemene beleidsontwikkelingen in het beheer van de kustwateren;
- de juridische ontwikkelingen, met name op het gebied van de Visserijwet 1963 en de Natuurbeschermingswet;
- de belangen van degenen die in de periode 1990-2000 beschikten over een vergunning;
- het bevorderen van de ongestoorde ontwikkeling van de kustwateren.

Procedure

In deze notitie zal allereerst een overzicht worden gegeven van de effecten van het beleid. Daarna worden de ontwikkelingen in beleid en wetgeving beschreven, die van invloed zijn geweest of worden op de uitoefening van de handkokkelvisserij. Vervolgens zal de uitoefening van de handkokkelvisserij worden beschreven, waarbij aandacht wordt besteed aan de effecten van deze visserijvorm en de belangen van de vergunninghouders. Deze onderdelen kunnen worden gezien als een evaluatie van het vigerend beleid die als opstap dient voor het formuleren van een beleidsvoornemen.

Alvorens een beleidsvoornemen wordt opgesteld, zal over de evaluatie overleg plaatsvinden met de Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse kokkelvisserij U.A. en de vereniging van handkokkelvissers "Cardium" als meest betrokken organisaties. Daarna zal een reactie op deze nota worden gevraagd aan het Productschap Vis, en de natuurorganisaties.

Het daarna op te stellen beleidsvoornemen zal om advies worden toegezonden aan de Stuurgroep Oosterschelde, de Wadden Adviesraad en het Productschap Vis. Andere bestuurlijk en maatschappelijk betrokken organisaties worden eveneens in de gelegenheid gesteld te reageren.

Met inachtneming van de adviezen en reacties zal een beleidsbesluit worden opgesteld en worden toegezonden aan de Voorzitter van de Vaste Commissie voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Gestreefd wordt om het beleidsbesluit uiterlijk 1 juli 2000 vast te stellen. Daarna kunnen de vergunninghouders worden ingelicht omtrent de procedure voor het verlenen van een vergunning vanaf 2001.

Evaluatie

gevolgen van het uitgiftebeleid

In 1989 werden 92 vergunningen verleend voor de uitoefening van de handkokkelvisserij in de Oosterschelde en Waddenzee. Voor de Voordelta werden geen vergunningen verleend en voor de Westerschelde was destijds nog geen vergunning vereist voor de kokkelvisserij. Toen dit in 1996 wel het geval was, bleek geen enkele visser op grond van de criteria die gesteld werden in aanmerking te komen voor een vergunning voor het handmatig vissen van kokkels in dit water.

De verleende vergunningen zijn niet overdraagbaar (uitsterfconstructie). In 2000 zijn nog aan 72 personen vergunningen voor de handkokkelvisserij verleend. Het grootste deel van de vergunninghouders is de laatste jaren niet actief geweest. Dit is onder meer gebleken uit het (niet) doen van de verplichte vangstopgave aan het eind van ieder vergunningjaar. Ook zijn van een groot deel van de vergunninghouders geen aanvragen ontvangen voor een vergunning/ontheffing ex NB-wet, die sinds 1996 regulier vereist is.

Voor een groep van ca. 30 vergunninghouders die wel aan de handkokkelvisserij hebben deelgenomen is het huidig beleid bedrijfseconomisch nadelig geweest. Omdat het overdragen c.q. overnemen van vergunningen niet mogelijk was, werden zij in hun bedrijfsvoering en -ontwikkeling beperkt.

ontwikkelingen in beleid, wet- en regelgeving

Sinds 1989 is een aantal ontwikkelingen van belang geweest. De belangrijkste daarvan zijn:

- Sinds 1993 is ingevolge de NB-wetaanwijzing Waddenzee II 90% van het gebied van de PKB-Waddenzee aangewezen als natuurmonument. Vrijwel alle droogvallende platen en ondiepe gebieden werden aangewezen. Uitgezonderd zijn de hoofdvaargeulen.
- In de Oosterschelde zijn sinds 1991 vrijwel alle droogvallende en ondiepe (tot de betonning) gebieden, alsmede aangewezen geulen aangewezen als natuurmonument.
- Voor het handmatig vissen van kokkels in natuurmonumenten moet men sinds een rechterlijke uitspraak in het bezit zijn van een vergunning ex artikel 12 Natuurbeschermingswet, voorheen werd de ontheffing ex art. 16 geacht te zijn verleend ;
- de Structuurnota Zee- en kustvisserij in 1993, waarin het uitgiftebeleid (1989) voor vergunningen voor de handkokkelvisserij werd opgenomen, maar die tevens voorzag in beperkende maatregelen door de permanente sluiting voor de kokkelvisserij van gebieden in de Waddenzee (26%) en Oosterschelde (15%) en aanvullende maatregelen in het licht van het veiligstellen van voedsel voor vogels (60% voedselreservering). In voedselarme jaren waarin het noodzakelijk was om een beperking in te stellen, werd ten behoeve van de handkokkelvissers 1/17 deel van het beschikbare quotum in vakken beschikbaar gesteld;
- de Planologische Kernbeslissing Waddenzee (1994) waarin het beperkende beleid voor de visserij ruimtelijk werd vastgelegd;
- de partiële herziening (aanscherping) van de Structuurnota Zee- en kustvisserij (1999) ten aanzien van de schelpdiervisserij, die voorziet in een verhoogde inzet op het ontstaan van stabiele mosselbanken;
- de uitvoering van Europese richtlijnen als de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, met het oogmerk om significante ongewenste effecten op vogelpopulaties en habitats voorkomen. Hierbij is uitgangspunt dat bestaand gebruik in principe mogelijk moet blijven;
- de afspraken in het kader van het trilaterale Waddenzee-overleg.

In het algemeen heeft het totaal van deze ontwikkelingen tot doel om het belang van de ongestoorde ontwikkeling van de natuurwaarden in de kustwateren te waarborgen en te bevorderen. Anderzijds is het uitgangspunt van het visserijbeleid dat in principe verweving plaatsvindt van visserij-activiteiten met de natuurwaarden en dat bij ongewenste effecten op de natuurwaarden maatregelen aan de visserij kunnen worden opgelegd om de (negatieve) effecten te verminderen.

effecten handkokkelvisserij

De handmatige kokkelvisserij kan gerekend worden tot de extensieve visserijvormen. Algemeen wordt aangenomen dat gelet op de aard van het vistuig en de kleine oppervlakte die bevestigd wordt, de effecten op het benthos en de bodemstructuur gering zijn. Wel kan er verstoring van fouragerende vogels en rustende zeehonden worden veroorzaakt, doch dit kan zo nodig door nadere voorschriften in de vergunningen tot een aanvaardbaar niveau worden beperkt.

De handmatige kokkelvisserij vergt een zware lichamelijke inspanning van de vissers en zal over het algemeen slechts lonend kunnen worden uitgeoefend op plaatsen waar de kokkels in een hoge dichtheid voorkomen. Het succesvol kunnen uitoefenen van de visserij is enerzijds afhankelijk van de dichtheid van de kokkels per vierkante meter, maar ook van de grootte van de kokkels. Grote kokkels brengen een hogere prijs op, zodat bij een kleiner aantal per vierkante meter toch lonend gevestigd kan worden.

In de afgelopen 10 jaar is de kokkelstand in een aantal jaren niet groot geweest. Dit heeft geleid tot sluitingen of quoteringen van de Oosterschelde of de Waddenzee. Een groot deel van de vergunninghouders heeft in die jaren niet of nauwelijks gevestigd. Vanwege de onzekerheid van het in voldoende mate kunnen vissen hebben sommige handkokkelaars er dan ook voor gekozen om nevenverdiensten te verkrijgen.

Zelfs toen in de jaren 1998 en 1999 het kokkelbestand zich herstelde en er een zeer goed inkomen kon worden behaald, bleek dat maximaal 30 vergunninghouders zich voor kortere of langere tijd bezighielden met de handmatige kokkelvisserij. Dit blijkt eveneens uit het aantal vergunninghouders dat een aanvraag heeft ingediend voor een NB-wetvergunning.

belangen actieve vergunninghouders

De meeste actieve handkokkelvissers hebben zich verenigd in "Cardium", een belangenvereniging die zich onder meer tot doel stelt om de visserij te reguleren, hetgeen in eerste instantie vooral van belang was in schaarse jaren. Dit vond plaats door het vaststellen van een visplan, waarin in schaarse jaren de visserij werd geregeld. Door de verdergaande beperkingen die vanuit de belangen van een ongestoorde natuurontwikkeling voortkomen en de procedure die gevolgd dient te worden ter verkrijging van een NB-wetvergunning, is het thans bijna niet meer mogelijk om zonder visplan de handmatige kokkelvisserij te beoefenen. Om die reden hebben een aantal handkokkelvissers die geen lid zijn van "Cardium" tot nu toe het visplan ondertekend. Aan hen is steeds een NB-wetvergunning verleend. Visserij buiten de natuurmonumenten (zonder NB-wet vergunning) is slechts zeer beperkt mogelijk. Voor de meeste handkokkelvissers geldt dat zij de handkokkelvisserij bedrijfsmatig uitoefenen, waarbij de inkomsten hieruit tenminste een substantieel bestanddeel van het totale inkomen vormen. "Cardium" heeft in het najaar van 1999 onder alle (bekende) actieve handmatige kokkelvissers een enquête gehouden om de ideeën over visserij en vergunningverlening van deze groep te peilen. De belangrijkste uitkomsten zijn dat:

- het gewenste aantal vergunningen beperkt moet worden tot maximaal 30;
- vergunningen overdraagbaar moeten worden;
- een vergunninghouder meerdere vergunningen kan bezitten en anderen op zijn vergunning kan laten vissen;
- er geen meerderheid is voor een persoonlijk quotum, maar als dit zou worden ingevoerd dit voor allen gelijk en overdraagbaar moet zijn.

In regulier overleg met de overheid hebben de actieve handkokkelvissers verzocht om te streven naar het verlenen van meerjarige vergunningen op grond van de visserijwetgeving alsook de NB-wetgeving.

belangen niet-actieve vergunninghouders

Zoals reeds aangegeven heeft een groot deel van de 72 vergunninghouders nooit of slechts in een beperkt aantal jaren de handmatige kokkelvisserij uitgeoefend. In jaren waarin in vakken moest worden gevestigd (quotering) werd voorzover bekend niet gevestigd door de vissers die thans onder de noemer niet-actieve vergunninghouders kunnen worden gerangschikt.

Tot nu toe heeft geen enkele van deze vergunninghouders zich tot de Directie Visserij gewend voor verlenging van de vergunning na 2001. Ook hebben zij geen NB-wetvergunning aangevraagd en hebben evenmin aansluiting gezocht bij "Cardium" of een andere organisatie die zich inzet voor de handkokkelvissers.

Jaarlijks ontvangen alle vergunninghouders een brief waarin eventuele wijzigingen op de vergunning worden aangegeven. Hierin wordt tevens verzocht om conform het gestelde in de Algemene Voorwaarden op een bijgevoegd formulier aan het eind van het seizoen opgave te doen van de vangsten. Deze groep vissers heeft hier vrijwel nooit aan voldaan of zij gaven aan dat zij niet hadden gevestigd.

conclusies

1. de handmatige kokkelvisserij in de huidige (feitelijke) omvang is een (extensieve) visserijvorm, waarvan wordt aangenomen dat de effecten op de natuurwaarden relatief gering zijn;
2. momenteel hebben ca. 30 vergunninghouders de laatste jaren daadwerkelijk de handkokkelvisserij bedrijfsmatig beoefend. Zij hebben uit dien hoofde mogelijk een belang bij een vergunning. Dit aantal komt overeen met het historisch bekende aantal van ca. 30 handkokkelvissers in de zestiger en zeventiger jaren;
3. de ontwikkelingen in beleid- en regelgeving staan, gelet op het afwegingskader van de PKB-Waddenzee, een feitelijke uitbreiding van de handmatige kokkelvisserij niet toe. De "ruimte" voor de kokkelvisserij is als gevolg van het beleid aanzienlijk beperkt ten opzichte van de situatie in 1989. Meer vissers op minder visgebieden is ecologisch en economisch ongewenst;
4. door het gevoerde "uitsterf"beleid is het aantal vergunninghouders voor de handmatige kokkelvisserij in de periode 1990 t/m 2000 verminderd van 92 tot 72;
5. de niet-actieve vergunninghouders hebben niet of nauwelijks blij gegeven belang te hebben om de uitoefening van de handkokkelvisserij voort te zetten;
6. de niet-overdraagbaarheid van de vergunning wordt door de bedrijfsmatig vissende vergunninghouders als een beperking ervaren van de bedrijfseconomische ontwikkeling van het bedrijf;
7. er is behoefte aan een meerjarige vergunning op grond van de Visserijwet en de NB-wet, de zogenaamde "één enveloppe-gedachte".

Beleidsuitgangspunten

- ◆ De conclusies van de evaluatie geven aan dat er geen ruimte is voor uitbreiding van de handmatige visserij op kokkels;
 - ◆ Evenals dat bij de vergunningverlening op grond van de Visserijwet in 1989 het geval is geweest, zal slechts vergunning verleend worden aan die handkokkelaars 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 nieuwe vergunning als aangetoond wordt dat men in een nader te bepalen 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;
 - ◆ Het zogenaamde uitsterfbeleid wordt verlaten. Er wordt ruimte geboden voor een zodanig aantal overdraagbare vergunningen voor het handmatig vissen van kokkels als er thans actieve handkokkelvissers zijn. Dit aantal wordt vooralsnog geschat op maximaal 30.
-